



Quelle(s) implication(s) de la ville dans la reterritorialisation du système alimentaire? Le cas de l'agglomération nantaise

Virginie Sancelme

► To cite this version:

Virginie Sancelme. Quelle(s) implication(s) de la ville dans la reterritorialisation du système alimentaire? Le cas de l'agglomération nantaise. Géographie. 2012. dumas-01297073

HAL Id: dumas-01297073

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01297073>

Submitted on 2 Apr 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

Quelle(s) implication(s) de la ville dans la reterritorialisation du système alimentaire ?

Le cas de l'agglomération nantaise

PAR VIRGINIE SANCELME
Sous la direction de SABINE BARLES

Jury :
Sabine Barles et Jean Debie

Année universitaire 2011-2012
Session de septembre

RESUME

Dans un contexte de mondialisation et face au modèle dominant du système alimentaire déterritorialisé, des alternatives visant sa reterritorialisation se multiplient ces dernières années. Formant la majorité du bassin de consommation, les villes sont au cœur de ce dernier processus et sont amenées à se poser la question de leur approvisionnement alimentaire, de leur relation avec l'agriculture et par là même au territoire. Ainsi, l'objet de cette étude est de comprendre la manière dont une ville, l'agglomération nantaise, entend influencer et intervenir sur ce processus de reterritorialisation et d'exposer certains des enjeux que cela pose.

La présente étude se divise en trois parties. La première partie entend donner des éléments de compréhension du glissement de la déterritorialisation de l'agriculture à des formes de reterritorialisation de celle-ci ainsi que du passage ou de la coexistence de démarches a-territoriale à des démarches territoriales de l'approvisionnement alimentaire. La seconde partie s'attache à analyser ces phénomènes de relocalisation et de reterritorialisation dans le cas de l'agglomération nantaise à travers une étude quantitative afin de comprendre dans quelle mesure un projet d'approvisionnement alimentaire local est réalisable. La troisième partie met en regard la situation précédemment décrite et les moyens mobilisés ou à mobiliser par les acteurs locaux pour répondre à celle-ci.

Mots-clés : système alimentaire, approvisionnement local, agriculture périurbaine, (dé) et (re) territorialisation, planification urbaine, relations ville/agriculture, flux alimentaires

Remerciements

Je tiens à remercier en premier lieu ma directrice de mémoire Madame Barles pour sa disponibilité, son suivi et ses précieux conseils. Je me dois de remercier Marie Sylvestre, le projet Confluent et la DRAAF des Pays de la Loire sans qui je n'aurai pu réaliser l'aspect quantitatif de mon étude.

J'adresse également mes remerciements à Sabine Bognon et Pauline Marty qui m'ont aidée dans mes recherches et mes réflexions. Merci à Elise Barreau avec qui les échanges ont été aussi enrichissants que stimulants.

Merci à tous les interlocuteurs que j'ai été amenée à rencontrer pour la réalisation de ce mémoire pour le temps qu'ils m'ont consacré et les réflexions qu'ils m'ont apportées.

Enfin, un grand merci à ma famille et à mes amis pour leur soutien et leurs conseils tout au long de l'élaboration de ce mémoire.

Introduction

- Éléments de contexte

L'alimentation, composant essentiel du fonctionnement des villes, offre l'occasion de questionner la relation qu'entretient la ville avec l'agriculture. Dans un contexte de mondialisation et face au modèle dominant du système alimentaire déterritorialisé, émergent des alternatives dont la logique est la reterritorialisation et que certains nomment systèmes agroalimentaires alternatifs (Deverre & Lamine, 2010) ou encore systèmes agroalimentaires localisés (Muchnik, Sanz Cañada, & Torres Salcido, 2008). C'est ce tournant territorial c'est-à-dire la modification du rapport au territoire portée par le système alimentaire et les enjeux qu'elle pose que nous abordons à travers cette étude.

Attardons nous sur ce que l'on entend par système alimentaire avant de comprendre le processus dont il fait l'objet. Le système alimentaire désigne à la fois un mode d'organisation inscrit dans le temps et l'espace, un ensemble d'activités et met en jeu des flux à l'initiative de divers acteurs. Louis Malassis, le fondateur de l'économie agro alimentaire, définit le système alimentaire comme la « *façon dont les hommes s'organisent pour obtenir et consommer leur nourriture* » (Malassis, 1996, «s.p.»). De son côté, J.-L. Rastoin définit le système (agro)alimentaire

«...d'une part comme l'ensemble des flux des biens et des services concourant à la satisfaction des biens alimentaires d'un groupe de consommateurs dans un espace géographique donné (région, État, entité supranationale, etc.), d'autre part comme un réseau d'acteurs (entreprises, institutions financières, organismes publics, consommateurs) portant ces dits flux » (Rastoin, J.-L., 1992, cité par Boukella, 1996), p.4)

Tout en admettant ces définitions, nous ajoutons que l'ensemble des activités de production, de transformation, de distribution, de consommation et même d'élimination des aliments forment le système alimentaire.

Le système alimentaire, composé des activités économiques que nous venons de mentionner, est confronté à la réalité d'un territoire selon qu'il prenne en compte ou non le territoire dans son fonctionnement. Le processus de reterritorialisation dont il fait l'objet nous interroge. Cependant, nous ne sommes pas en mesure de fournir dès maintenant une définition complète de reterritorialisation ou de déterritorialisation du système alimentaire car, même si nombre de personnes y font référence, aucune ne le définit de manière satisfaisante. Les lignes qui suivent donnent les premiers éléments nécessaires à sa compréhension et s'appuient sur les échanges que nous avons pu avoir avec Sabine Barles. De ce fait, l'un des objectifs de la présente étude est de contribuer à une meilleure définition du processus de reterritorialisation du système alimentaire. Nous pourrions nous appuyer sur des travaux portant sur la territorialisation de l'économie (Buton, 2006), (Pecqueur, 2006), sur la déterritorialisation, reterritorialisation ou territorialisation de l'agriculture (Rieutort, 2009) ; (Praly, 2007) ; (Chometon, 2011) ; (Prevel, 2007) ; (Germain, Le Guen, & Thareau, 2006), la reterritorialisation de l'alimentation (Pillon, 2011) ; (Bonnefoy & Brand, 2011), ainsi que sur la territorialisation de l'action publique en matière agricole (Esposito-Fava, 2010) ou de développement rural (Bouard, 2011). Nous pouvons dès à présent avancer que la reterritorialisation concerne la relation qu'entretiennent des activités humaines avec un territoire. En ce qui nous concerne, il s'agit d'étudier les activités liées à la

production et à la consommation alimentaires dans leurs relations au territoire en faisant l'hypothèse que la part de la dimension territoriale dans le système alimentaire est variable. Par delà les multiples sens attribués au mot territoire et le caractère multidimensionnel du territoire, nous entendons ici par territoire un espace physique approprié en même temps qu'un découpage de l'espace et souscrivons à la définition qu'en donnent Lopez et Muchnik (1997, cité par Muchnik, Sanz Cañada, & Torres Salcido, 2008, p.514)) : «...un espace élaboré, construit socialement, marqué culturellement et régulé institutionnellement ». On considère qu'en matière agricole, le territoire désigne l'étendue de terre consacrée à la production agricole et donc en général situé hors du territoire de la ville au sens strict du terme ou intégré au territoire de l'agglomération - entendue comme association d'espaces bâtis et non bâtis. En matière alimentaire, le territoire désigne l'étendue de terre qui fait sens pour la fourniture alimentaire de la ville, donc correspond à l'aire d'approvisionnement alimentaire de la ville dont les limites peuvent dépasser celles du territoire de la ville.

Comme cela a été annoncé plus haut, le système alimentaire déterritorialisé apparaît aujourd'hui comme le modèle dominant dans un contexte de mondialisation propice à son développement. En effet, la mondialisation se réalise selon une déterritorialisation des activités humaines et les échanges, les flux et les mobilités qu'elle met en jeu s'extraient de la logique d'un territoire. Ainsi, les flux de biens et services en matière agricole et alimentaire mis en jeu par le système alimentaire sont détachés du territoire et circulent au sein d'un vaste marché. Le marché, aujourd'hui entité abstraite, affaiblit les liens aux lieux. Les flux agricoles et alimentaires, intégrés aux marchés mondiaux, s'échangent d'une certaine manière « hors des territoires » car sans considération pour la spécificité du territoire d'où ils sont issus ou de celui qu'ils vont approvisionner. Aussi, la fourniture alimentaire d'une ville ne se fait pas selon un critère territorial car peu importe d'où vient le produit. De toute évidence si l'alimentation est liée à une origine géographique, la croyance que l'on peut tout produire en tous lieux ou presque est très forte et induit un détachement de l'alimentation à son territoire. La vision du territoire que sous tend ce système alimentaire est le territoire comme simple support de production ou comme stock de ressources à optimiser selon des règles de calcul économique, faisant abstraction de ceux qui l'habitent et y travaillent, de l'environnement dans lequel elles s'inscrivent. Aussi, la déterritorialisation ne veut pas forcément dire absence de référence au territoire local mais qu'il n'y a pas de considération de quelque territoire que ce soit.

Si le système alimentaire reposant sur la déterritorialisation est le modèle dominant et ce à partir des années 1950, celui-ci est bousculé par des initiatives visant à le reterritorialiser. Indications géographiques, labels régionaux, circuits courts, politiques régionales, « food-miles », approvisionnement local de la grande distribution, de la restauration collective entre autres, nous semblent à ce titre relever d'initiatives empreintes d'une forte dimension territoriale et allant dans le sens d'une reterritorialisation du système alimentaire. Cette remise en cause se produit notamment sous l'effet de critiques sociales et environnementales, à l'origine de nouveaux rapports à l'alimentation et donc au territoire et conduisant à repenser les modes de production, de distribution et d'approvisionnement en denrées alimentaires. Parallèlement, émergent de nouvelles exigences en matière d'alimentation. L'analyse des discours révèle une recherche de la proximité entre le consommateur et le producteur, l'identification de l'aliment à un

territoire et un savoir-faire, la qualité de l'alimentation, la recherche de synergie avec le territoire notamment de proximité ou par le local marque une forme de reterritorialisation.

Ainsi, nous constatons que la manière dont est appréhendée la relation entre système alimentaire et territoire évolue depuis peu. Aux côtés du modèle dominant de système alimentaire déterritorialisé, se développe, certes de manière encore marginale, un système alimentaire ancré territorialement, c'est-à-dire que des critères territoriaux influent sur le choix de l'aire d'approvisionnement et que la spécificité du territoire d'où est issu le produit importé (contexte environnemental, socio-culturel, historique). Cette situation amène à considérer le territoire comme une ressource à part entière.

Quelle que soit la manière de conduire une politique territorialisée d'approvisionnement alimentaire, mettre en avant un approvisionnement par le territoire local ou par la recherche du territoire où la production alimentaire est optimale, l'objectif est de redonner une dimension territoriale à l'alimentation et de la réinscrire dans le territoire. La reterritorialisation de l'approvisionnement alimentaire ne veut donc pas forcément dire qu'il y a un rapprochement entre l'espace de production et l'espace de consommation de l'alimentation, car il peut y avoir une situation où l'approvisionnement alimentaire fait l'objet d'une politique territoriale bien que le lieu de la production soit éloigné de celui de l'approvisionnement. Ainsi, nous nous garderons d'assimiler mécaniquement ces deux processus et nous considérerons ce rapprochement, qui peut prendre la forme de circuits courts, comme une manière possible de caractériser ou d'accompagner le processus de reterritorialisation.

Comprendre l'émergence d'expériences alternatives au modèle dominant de système alimentaire déterritorialisé, ne peut se faire sans l'étude approfondie du contexte menant à cette évolution. De ce fait, l'objet de la première partie est de comprendre les principaux éléments de ce contexte. Aussi, nous cherchons à connaître les raisons de l'intérêt pour la reterritorialisation du système alimentaire, même si ce n'est pas dit comme tel, et les enjeux que pose ce processus. A travers cette étude, nous souhaitons porter notre attention sur deux maillons du système alimentaire, la production et la distribution/approvisionnement, ce qui nous permet d'étudier le glissement de la déterritorialisation de l'agriculture à des formes de reterritorialisation de celle-ci ainsi que le passage ou la coexistence de démarches a-territoriale à des démarches territoriales de l'approvisionnement alimentaire.

Nous pouvons dès à présent fournir quelques éléments de compréhension que nous approfondirons par la suite. La reterritorialisation du système alimentaire est liée à l'histoire de l'agriculture du territoire. Nous mettons ici en avant l'évolution récente d'une agriculture favorable à la reterritorialisation de l'alimentation. En effet, la reterritorialisation du système alimentaire passe notamment par la relocalisation de l'agriculture. Il s'agit de décrire les mutations qu'a connue l'agriculture française au cours de la deuxième moitié du XXI^{ème} siècle et plus particulièrement ces dix dernières années : émergence d'une gestion territoriale de l'agriculture mais qui coexiste avec une gestion sectorielle dominante de l'agriculture, nouvelles fonctions réclamées à l'agriculture questionnant le devenir de l'agriculture périurbaine, évolution de la place donnée à la fonction nourricière de l'agriculture. La décentralisation et les territoires de projet qu'elle crée offrent un cadre idéal à la réalisation du processus de reterritorialisation du système alimentaire. Nous nous attacherons à montrer que, depuis les années 1980, les collectivités territoriales se saisissent de questions qu'elles n'avaient pas l'habitude de gérer jusque là dont la question agricole fait partie.

Concernant les liens entre la ville et son agriculture, ceux-ci ont évolué depuis le XIX^{ème} siècle où l'on assiste à une « *déconnexion entre l'espace de production et l'espace de consommation de*

l'alimentation » (Bonnefoy & Brand, 2011, «s.p.») où la ville se détourne de son espace nourricier de proximité (cf Von Thünen - ceintures maraîchères) (ou inversement l'agriculture s'intègre à une échelle mondiale et tourne le dos à la ville). L'approvisionnement est alors extra territorial et la ville proche n'est plus le seul débouché de la production agricole. Les relations entre la ville et l'agriculture se distendent. L'urbanisation, l'industrialisation, l'invention du chemin de fer, le système de réfrigération sont souvent cités comme responsables d'une nouvelle relation à l'alimentation passant d'une « *“relation concrète” de l'homme à la terre en une relation plus abstraite* » (Steel, 2009, cité par Bonnefoy & Brand, 2011, «s.p.»). Aujourd'hui, les liens entre la ville et son agriculture se font plus étroits comme en témoigne un raccourcissement des circuits d'approvisionnement alimentaire.

- État des connaissances et intérêt du sujet d'étude

L'analyse des systèmes alimentaires nous semble essentiellement étudiée par les champs disciplinaires suivants : écologie, agronomie, économie, sociologie et géographie. Aux dires de Kaufman & Pothukuchi, il est étonnant que l'aménagement s'intéresse si peu aux questions alimentaire et agricole car celles-ci ont trait à des problématiques d'aménagement :

« Vitale pour le fonctionnement de la ville, l'alimentation reste néanmoins la grande absente des réflexions d'aménagement urbain. (...) Les systèmes alimentaires sont longtemps demeurés un terrain inexploré par les aménageurs qui les considéraient comme une problématique rurale ou ne relevant pas d'une compétence publique. Pourtant, selon les auteurs, l'intégration d'une réflexion sur la problématique alimentaire permettrait le croisement de nombreux champs de l'aménagement (transport, déchet, social, santé, économie, environnement) et serait susceptible de créer un motif hybride, réunissant plusieurs enjeux et motifs, pour la préservation et l'intégration des terres agricoles dans le fonctionnement des systèmes urbains » (Kaufman & Pothukuchi, 2000, cité par Bonnefoy & Brand, 2011, «s.p.»).

Nous constatons que les préoccupations alimentaires occupent le devant de la scène et nombre de travaux de recherches (cf bibliographie). Malgré le caractère récent, épars et marginal des actions allant dans le sens de la reterritorialisation du système alimentaire, il existe une littérature importante sur l'évolution du système alimentaire et les mouvements se réclamant d'être une alternative face au système alimentaire dominant. Ont émergé et émergent également de nombreux réseaux ou entités (Terres en Villes, réseau INitatives pour une Agriculture Citoyenne et Territoriale (InPACT), CIVAM, réseau Association de Formation et d'Information Pour le développement d'initiatives rurales (AFIP) ...) proposant de guider et d'accompagner les collectivités dans cette démarche territoriale de l'alimentation. En revanche, la confrontation des préoccupations alimentaires et leurs traductions dans les politiques de planification ou de protection des espaces agricoles est peu présentée, du moins il nous semble que le lien entre agriculture, planification et alimentation est peu analysé. Une autre lacune est que *« L'alimentation des citoyens comme toute autre activité liée au maintien du système-ville, nécessite le concours de territoires tiers, épars et rarement identifiés dans le détail »* (Barles & Bognon, 2011, p.1). De ce fait, l'insuffisance des études relatives à la connaissance des potentialités d'un approvisionnement local des agglomérations et des flux alimentaires mis en jeu sur et à partir de leur territoire nous a contrainte à créer notre propre analyse quantitative.

De nombreuses recherches portant sur l'agriculture font état de son rôle multifonctionnel et de l'enjeu qu'elle représente dans la construction d'un territoire. La proximité est à ce titre une notion sollicitée par nombre d'acteurs persuadés que celle-ci peut contribuer au développement local des territoires. La proximité, le local s'immiscent dans le cadre de l'activité agricole et des problématiques alimentaires urbaines. Des travaux s'attachent alors à montrer à partir des théories relatives à l'économie de proximité (portée notamment par Rallet A., Torre A., Zimmermann J-B., Pecqueur B....) que la proximité constitue « *un argument levier par les acteurs qui veulent proposer des alternatives au système alimentaire dominant* » tout en essayant d'étudier « *de quelle manière les systèmes alimentaires émergents s'approprient la notion de proximité, les pouvoirs et ambitions qu'elle leur confère dans un contexte sociétal où l'introduction de l'impératif de durabilité justifie l'action tant publique que privée* » (Barles & Bognon, 2011, p.2).

L'idée qu'un décloisonnement progressif mais encore marginal s'observe entre la ville entendue ici comme un ensemble large d'acteurs urbains (élus, aménageurs...) et la campagne par la question alimentaire et agricole a en partie motivé notre intérêt pour ce sujet. Aussi, il nous semble intéressant d'étudier le rôle que joue la ville face aux autres acteurs qui portent la construction du système alimentaire tout en s'efforçant de resituer ces actions au cœur d'une dynamique.

- Choix du terrain, problématique et questions associées

La présente étude s'attachera à répondre à la question suivante : quelle(s) implication(s) de la ville de Nantes dans la reterritorialisation du système alimentaire ?

Même s'il n'est pas question de la ville à proprement parler mais d'agglomération dans cette étude, nous avons choisi d'inscrire ce terme plutôt qu'un autre pour reprendre la traditionnelle ambivalence ville/campagne. Cette dénomination nous semblait ici appropriée dans la mesure où nous entendons la ville comme bassin de consommation et la campagne comme espace productif. Chacun de ces espaces est évidemment soumis à des évolutions ce qui complexifie les catégories que nous venons de mentionner, si tant est qu'elles aient encore un sens aujourd'hui (Mathieu, 1998).

Le choix même du terrain d'étude n'a pas été facile tellement les initiatives abondent sur ce sujet. Si cette profusion d'actions nous est apparue comme une difficulté parce qu'émanant d'acteurs aux logiques essentiellement individuelles et dont les intérêts ne sont pas forcément convergents, c'est aussi ce qui en fait l'intérêt. L'obstacle des tenants et des aboutissants de cette dynamique en partie franchi, nous avons pu y voir plus clair pour rendre compte de ce qui était innovant et ce qui l'était moins. Si dans un premier temps, nous nous étions intéressée au cas de l'Île de France, notre choix s'est finalement porté sur celui de l'agglomération nantaise. Même si les réseaux et programmes de recherche du « grand ouest » sont actifs, l'entrée de lecture que nous avons choisie pour notre sujet semblait moins étudiée dans le cas de l'agglomération nantaise. Par ailleurs, celui-ci nous semblait intéressant à plusieurs égards. La moitié du territoire de l'agglomération nantaise est occupée par des espaces agricoles et présente une relative diversité de produits agricoles. Nantes fait partie du réseau Terres en Villes, le réseau français des acteurs locaux de l'agriculture périurbaine, association créée en juin 2000 et paritaire entre élus et responsables agricoles. La communauté urbaine a entrepris, depuis quelques années déjà, plusieurs actions en faveur de l'agriculture périurbaine. Elle a notamment passé une convention avec la chambre d'agriculture de Loire-Atlantique pour réaliser un diagnostic de l'ensemble des exploitations de la métropole. Elle mène actuellement une étude sur les circuits courts et des actions de valorisation des

friches agricoles. L'expérience vécue de manière personnelle du territoire et notamment le constat fait de vitalité de réseaux de producteurs et de consommateurs engagés dans les circuits courts ont également motivé notre choix.

Même si ce n'est pas dit comme tel, ces actions menées dans l'agglomération nantaise nous amènent à penser qu'elles vont dans le sens d'une reterritorialisation du système alimentaire. Nous nous interrogeons alors sur les facteurs et les motifs qui l'ont conduite à s'y intéresser et selon quelles attentes. Aussi, la perspective d'un approvisionnement alimentaire local urbain nous conduit à nous interroger sur les potentialités qu'offrent les territoires étudiés – ici l'agglomération nantaise et la Loire-Atlantique – pour permettre le développement d'un tel projet. L'intérêt d'une analyse quantitative est de mettre en regard la situation telle qu'elle est actuellement avec les discours ou initiatives allant dans le sens d'une relocalisation et d'une reterritorialisation du système alimentaire. Afin de comprendre la manière dont l'agglomération nantaise entend influencer et intervenir sur ce processus de reterritorialisation, nous serons amenée à étudier certaines des actions qu'elle met en œuvre, les outils qu'elle mobilise et ceux qu'elle pourrait mobiliser ainsi que les modalités de son intervention. Nous cherchons à évaluer son rôle et sa responsabilité, également à savoir si elle rencontre des obstacles ou si des limites à son intervention peuvent être soulevées. Enfin, nous estimerons les effets de son intervention et nous nous demanderons dans quelle mesure la démarche de la ville bouscule les habitudes et les manières de faire classiques. En résumé nous nous intéressons au sens, aux finalités et à l'intensité des actions menées par la ville dans l'agglomération nantaise en faveur d'une reterritorialisation du système alimentaire (si tant est qu'elles existent). Cela ne nous empêche pas de faire état d'autres initiatives menées dans ces mêmes territoires à l'instigation d'acteurs relevant du privé, afin d'apprécier la notion de système et d'observer l'existence ou non de logiques sectorielles, de cloisonnement entre les actions menées par des acteurs privés et celles menées par l'agglomération.

- Hypothèses et pistes de réponse à étudier

Nous posons plusieurs hypothèses ou pistes de réponse à étudier. Il semble que l'intervention de la ville en matière agricole et alimentaire réponde à une diversité de motifs et notamment celui de l'environnement avec l'idée selon laquelle la reterritorialisation favoriserait un système alimentaire durable. Nous veillerons à ne pas considérer la reterritorialisation comme un processus nécessairement vertueux. Par ailleurs, nous supposons que la nouvelle demande de la société en matière d'alimentation (produits locaux, circuits de proximité...) participe de cette tendance à la reterritorialisation de l'alimentation.

Nous avançons que le potentiel d'un approvisionnement alimentaire local urbain est limité et que ce dernier n'est possible que dans des proportions relativement marginales. Même si la présente étude discutera la notion de *local*, des raisons pratiques et matérielles liées à l'étude quantitative nous ont conduite à donner au terme *local*, le sens de territoire administratif (département).

Nous avons fait le choix de focaliser notre attention sur certains maillons de la chaîne alimentaire qui, par ailleurs, semblent être ceux sur lesquels la ville intervient le plus largement : la production et la distribution/l'approvisionnement. Du côté de la production, nous faisons état d'actions foncières, d'une politique menée en faveur de l'agriculture périurbaine et d'une politique visant la relocalisation et la valorisation agricole. Il s'agit de savoir si cette préoccupation en matière agricole s'accompagne d'une préoccupation alimentaire. Nous cherchons à savoir si la collectivité s'attache à aller au-delà d'une protection des espaces agricoles de son territoire et entend

développer une activité agricole en vue de permettre un approvisionnement local. En d'autres termes, nous voulons comprendre si, parmi les multiples fonctions auxquelles l'agriculture doit répondre aujourd'hui, la fonction productive et nourricière de l'agriculture est mise en avant ou reléguée. Si la question alimentaire est inscrite dans la politique agricole périurbaine alors cette dernière peut encourager la reterritorialisation du système alimentaire. Dans le cas où la collectivité favorise le développement de cette fonction productive de l'agriculture, il nous faudra comprendre la manière dont elle procède pour y parvenir et dans le cas inverse, d'en comprendre les raisons. Du côté de l'approvisionnement, nous supposons que l'organisation de l'approvisionnement de la ville de Nantes en produits agricoles de qualité et de proximité, notamment par le biais de la restauration scolaire peut être un élément favorisant la synergie entre l'alimentation, l'agriculture et un territoire.

Nous supposons que soutenir et mener des actions en faveur de la reterritorialisation est à l'origine d'une reconfiguration des territoires et d'un renouvellement des relations entre ville et agriculture car la ville peut renouer des liens avec son espace nourricier de proximité. Cette intervention impliquerait également de nouveaux échanges, collaborations et partenariats : entre monde rural et monde urbain, entre citadins et ruraux, entre consommateurs et producteurs... Cette réappropriation par la ville de la question agricole et alimentaire (que l'on sera amené à détailler) amène à s'interroger sur les dispositifs qui ont permis cette évolution et les conséquences que cela engendre au regard des acteurs traditionnellement en charge de cette question (Chambre d'agriculture, Ministère de la santé, Ministère de l'alimentation...). Cela nous amène à penser la gouvernance comme un moyen de favoriser la reterritorialisation.

- Démarche méthodologique et résultats attendus

Si la question de la relation entre la ville et son alimentation semble assez peu traitée en aménagement, la méthodologie empruntée pour mener à bien cette étude est classique et relève des sciences humaines et sociales. Il s'agit d'analyser les politiques et les actions liées à l'aménagement allant dans le sens de la reterritorialisation du système alimentaire ainsi que les jeux d'acteurs en prise avec ce processus. Le parti pris méthodologique consiste à s'attacher principalement au positionnement de la ville voire à celui d'autres acteurs privés au sein du système alimentaire pour comprendre leur articulation, questionner les actions qu'ils mènent dans une perspective historique.

Parallèlement à cette analyse qualitative est menée une analyse quantitative qui elle emprunte une méthode relativement expérimentale. Notre étude fait référence au concept de métabolisme urbain dans le cas de l'approvisionnement alimentaire de l'agglomération nantaise, concept que Sabine Barles définit en ces termes : « *Les sociétés et singulièrement les villes constituent d'importantes consommatrices de matières et d'énergie, que ce soit directement sur leur territoire ou indirectement par les matières, biens et services qu'elles importent ou exportent. Le métabolisme urbain désigne ainsi l'ensemble des processus par lesquels les villes mobilisent, consomment et transforment ces ressources naturelles* » (Barles, 2008, p.21). Aussi, ce concept de métabolisme s'accompagne souvent de celui d'empreinte environnementale, dont l'objet est d'étudier les impacts du métabolisme urbain sur l'environnement c'est-à-dire « *...les effets locaux, différés et ou globaux des [prélèvements d'énergie et de matières premières et de rejets de matières] des agglomérations* » (Barles, 2008, p.21). L'étude de ces deux concepts constitue « *l'une des bases de l'écologie territoriale* » (Barles, 2008, p.21). L'écologie territoriale adhère au raisonnement qui consiste à considérer la production, l'approvisionnement et la consommation comme un « système

parcouru par des flux de biomasse végétale et animale, et organisé (ou plutôt animé) par des acteurs très variés dans leur statut comme dans leur échelle d'intervention ». La compréhension de ce système par l'écologie territoriale se fait selon une double approche : « *[l'analyse du] rôle respectif de ces acteurs, les relations qu'ils entretiennent (ou pas), ainsi que les conditions politiques, sociales et techniques de l'approvisionnement alimentaire (...), la caractérisation des flux de matières et de substances qu'il met en jeu* » (Barles, 2011 cité par Barles & Bognon, 2011, p.1). Le présent mémoire essaiera donc de mener parallèlement une approche technique de quantification des flux alimentaires avec une approche économique, politique et sociale de ces flux.

Aussi, les auteurs qui appuient notre réflexion sont issus de champs et disciplines très divers : urbanisme, économie, droit, sociologie, géographie, histoire ou encore agronomie.

Pour la réalisation de ce mémoire, nous avons procédé selon trois directions :

- Nous avons recensé les actions à l'initiative de Nantes Métropole en matière d'agriculture à partir des documents présents sur le site de la communauté d'agglomération : préservation du foncier agricole, installation de nouveaux producteurs, valorisation des friches agricoles... pour avoir une première approche sur la manière dont l'agglomération perçoit la question agricole et sous quelle(s) forme(s) se traduit la reterritorialisation du système alimentaire. Nous avons étudié la manière dont l'agriculture était prise en compte à travers les documents d'urbanisme et notamment celui du Schéma de Cohérence Territoriale, ainsi que les projets qui la concernaient directement. Nous avons également fait état des colloques, articles et ouvrages traitant du lien entre l'agriculture et la ville afin d'élaborer un cadre contextuel. Il s'agissait également de comprendre le cadre contextuel national dans lequel s'inscrit la politique menée par l'agglomération nantaise. De ce fait, nous avons été amenée à consulter les documents officiels notamment ceux issus du Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture, de la Pêche de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire (MAAPRAT) afin de saisir les principes et priorités qui sous tendent leur politique et leur déclinaison sous forme d'actions et d'objectifs chiffrés (plans, programmes...).

- Parallèlement, nous avons conduit une analyse quantitative des flux alimentaires (fruit et légumes) mis en jeu par et sur les territoires de l'agglomération nantaise et de la Loire-Atlantique. Celle-ci a fait l'objet d'une comparaison avec l'étude menée par Sabine Barles concernant les territoires du Grand-Toulouse et de la Haute-Garonne et sur laquelle nous nous sommes largement appuyée. Nous avons mobilisé un certain nombre de données statistiques issus de différentes sources (INSEE, Chambre d'Agriculture, ministère de l'agriculture, ministère des transports, Teruti-Lucas...) concernant la population, la densité, les surfaces consacrées à l'agriculture, la nature des productions, le nombre d'exploitations et leur évolution, le nombre d'exploitations engagées dans les circuits courts de commercialisation...

- Nous avons réalisé une dizaine d'entretiens semi-directifs (cf liste en annexe). Les trois premiers ont été réalisés en région Île-de-France, ce qui nous a permis de nous familiariser avec le sujet, d'avoir des points de vue sur la réalité des circuits courts et de comprendre un peu mieux l'histoire de l'approvisionnement des villes. Les entretiens suivants se sont déroulés dans l'agglomération nantaise. Le choix des personnes interviewées s'est fait de manière à pouvoir recouper différentes échelles du territoire (de l'échelle communale à l'échelle régionale). Nous souhaitons également rendre compte de la vision d'acteurs aux logiques à la fois privées et publiques, individuelles et

collectives. Des questions étaient préalablement préparées afin de pouvoir contenir le foisonnement de sous questions que posent notre sujet d'étude. Néanmoins, certaines questions restaient volontairement larges afin de pouvoir repérer ces sous questions justement et éviter d'éventuels éparpillements. Ces entretiens ont eu pour but de comprendre le fonctionnement et les missions des acteurs, d'éclaircir leurs relations, de noter les formes innovantes de partenariat, de saisir le pilotage de la politique, la mobilisation financière, le degré d'implication...

Tout au long de l'étude, nous serons vigilante quant au sens à accorder à certains termes qui ne font pas consensus ou qui prennent justement plusieurs sens (agriculture périurbaine, circuits courts, proximité, local...). Nous tenterons de contribuer à une meilleure définition de la reterritorialisation du système alimentaire. L'objectif de cette étude est également de saisir les changements, de mettre en avant les actions ou pratiques novatrices d'aujourd'hui qui ne se faisaient pas hier ou qui ressurgissent aujourd'hui, d'appréhender les éléments explicatifs d'une telle évolution et les enjeux que celle-ci pose. Nous cherchons ainsi, à partir d'une analyse de l'intervention de l'agglomération dans le système alimentaire, à caractériser une forme de renouvellement des relations ville-agriculture. L'analyse quantitative permettra de prendre du recul face aux discours tenus sur la recherche d'un approvisionnement alimentaire local et d'envisager quelques réflexions dans une perspective opérationnelle. Aussi, peut-être pourra-t-on nourrir la réflexion quant au rôle que peut jouer la question alimentaire et agricole en tant qu'elle crée un espace de dialogue entre ville et campagne. Enfin, nous souhaitons examiner le potentiel que représente la réappropriation par la ville de la question agricole et alimentaire de changer le regard porté sur l'activité et l'espace agricoles. Cette réappropriation n'offre-t-elle pas la possibilité de renverser la logique actuelle qui est de penser la protection de l'espace et de l'activité agricole comme moyen de lutter contre l'étalement urbain pour aller vers une appréhension de la protection de l'espace et l'activité agricole comme prolongement de la ville ? Va-t-on vers une appréhension de l'agriculture comme nécessité pour le fonctionnement urbain ?

Le présent mémoire s'organise en trois grandes parties. La première entend replacer les phénomènes de délocalisation/relocalisation et de déterritorialisation/reterritorialisation au sein d'une dynamique afin d'en comprendre l'évolution et de clarifier le sens qu'ils recouvrent. La seconde partie s'attache à analyser ces phénomènes dans nos territoires d'études à travers une étude quantitative afin de comprendre dans quelle mesure un projet d'approvisionnement alimentaire local est réalisable. Nous étudions alors dans une troisième partie les moyens mobilisés ou à mobiliser par les acteurs locaux pour répondre à la situation que nous aurons décrite. Pour finir, nous tentons de répondre de manière synthétique aux questions posées lors de cette introduction avant de présenter certains des questionnements qui ont émergés au cours de ce mémoire qui n'ont pas pu être traités et qui mériteraient d'être approfondis.

Partie 1

Vers la relocalisation et la reterritorialisation du système alimentaire

Étudier un processus suppose de le replacer dans une dynamique c'est-à-dire d'expliquer les raisons de son émergence, son fonctionnement et les modalités de celui-ci, les dysfonctionnements éventuels qui l'accompagnent... Rendre compte de ces éléments de compréhension est l'objet de cette première partie.

Chapitre 1 Contexte de la délocalisation et de la déterritorialisation du système alimentaire

Il s'agit de compléter de façon brève les propos tenus dans l'introduction sur les processus de délocalisation et de déterritorialisation du système alimentaire avant de retracer les principaux éléments de compréhension de l'évolution vers ce système, ce qui nous permettra ensuite de mieux comprendre l'émergence ou la résurgence de modes de production et de consommation alternatifs.

I. Qu'entend-t-on par système alimentaire délocalisé et déterritorialisé ?

Évoquer le mouvement de reterritorialisation implique l'existence antérieure du mouvement inverse de déterritorialisation. Comment définir alors la territorialisation du système alimentaire et les logiques à l'œuvre dans ce basculement ? Certaines lectures (Renard, Vanier (M.) (dir.), 2009) nous ont permis de penser que la territorialisation de l'agriculture peut être entendue comme la transformation, par l'activité agricole, d'un espace quelconque en territoire. Elle est un processus qui active une territorialité c'est-à-dire un état variable de l'appropriation d'un espace en territoire. La territorialité dépend donc de la manière dont l'activité agricole compose avec les ressources et les acteurs présents sur l'espace devenu territoire, de la manière dont elle les intègre dans ses choix et ses pratiques.

A. La déterritorialisation de la production agricole

Par déterritorialisation de l'agriculture, il faut selon nous, comprendre une « *distension des liens entre agriculture, agriculteurs et territoire* » (Lescureux, 2004, «s.p.») voire la négation même du territoire. Aussi, nous pensons qu'il existe deux manières de comprendre la déterritorialisation de la production agricole, dans les deux cas la vision du territoire est celle d'un territoire comme un simple support à la production.

D'une part, la production agricole ne tient pas compte de la spécificité du territoire qui va recevoir le produit et se fait sans prise en compte des attentes ou des besoins alimentaires des habitants/consommateurs. Le choix de l'aire à approvisionner ne se fait pas par rapport à un critère territorial et il n'existe pas de variable territoriale qui influe sur le choix du départ des produits fabriqués car ces derniers sont expédiés quel que soit le territoire qui les reçoit.

D'autre part, la production agricole ne tient pas compte des caractéristiques du territoire sur lequel s'exerce l'activité agricole et le producteur se fait le relais de décisions prises en matière de production par la politique publique concernée et le marché. Certes, les régions et les exploitations peuvent être spécialisées dans la production pour laquelle l'avantage comparatif est le plus élevé au regard des propriétés du terrain (critères pédologiques...). Il reste que certaines logiques de production, comme par exemple l'agriculture pratiquée hors-sol, nient la nature ou les propriétés du sol et peuvent même aller à l'encontre du territoire de production (épuisement des ressources du sol par un traitement chimique des cultures...).

Nous retrouvons ces deux dimensions de la déterritorialisation de l'agriculture à travers certains écrits : « *Le petit paysan, devenu « agriculteur », s'est petit à petit coupé de son terroir et de ses rapports aux consommateurs et usagers de l'espace rural* » (Branger A., 2007) ou encore « *l'agriculture tendait à s'abstraire de son milieu environnant, social et naturel* » (Esposito-Fava, 2010, p.333).

Aussi, il nous faut distinguer la délocalisation de l'agriculture de sa déterritorialisation. Si la production agricole est nécessairement attachée à un lieu, celle-ci est néanmoins soumise à des logiques économiques qui guident le choix de sa localisation : « *...la libéralisation commerciale internationale et le faible prix des transports de marchandises induisent des délocalisations d'activités vers des sites avantageés par les coûts comparatifs, à partir desquels les produits sont exportés dans le monde entier* » (Rastoin, 2006, p.5).

B. La déterritorialisation de l'approvisionnement alimentaire

En termes d'approvisionnement alimentaire, la déterritorialisation signifie qu'aucune variable territoriale n'influe sur le choix de l'arrivée et de l'achat d'un produit. L'approvisionnement alimentaire peut également se faire selon un processus déterritorialisé lorsque le choix de l'arrivée d'un produit n'est pas guidé par la saison ou par les conditions qui ont accompagné la production (système de production, moyens de production...). En d'autres termes, la déterritorialisation de l'alimentation renvoie à un approvisionnement indifférent à un lieu particulier donc à un territoire. La perte de sens dans la notion de territoire est à mettre en lien avec l'idée largement répandue que l'on peut tout produire en tous lieux. La déterritorialisation de l'approvisionnement alimentaire nous semble aller plus loin que la délocalisation en ce sens que l'enjeu dans la déterritorialisation n'est pas dans la distance entre le lieu de production et de consommation, mais dans l'absence de référence à un territoire quelconque.

Aussi, même si l'origine ou la provenance des produits peuvent constituer une stratégie dans l'approvisionnement alimentaire, celle-ci ne renvoie pas forcément à un territoire local :

« *François Ascher souligne que si la nourriture reste emblématique d'un local, ce n'est pas le cas de sa consommation. Selon lui, les individus consomment de plus en plus de « produits à origines localisées, et de provenances de plus en plus diverses » (2005) sans pour autant s'identifier de façon exclusive à l'une de ses origines* » (Bonnetoy & Brand, 2011, «s.p.»).

Ainsi, la déterritorialisation de l'agriculture renvoie à un certain détachement voire à une indifférence (cas de l'agriculture hors sol) de l'activité agricole quant au territoire sur lequel elle s'appuie. Rappelons que le territoire existe du fait de la présence de l'activité agricole, sinon nous

parlerions d'espace agricole (terme employé par le ministère de l'agriculture). La déterritorialisation de l'agriculture et des pratiques agricoles ont leur pendant pour l'alimentation et les pratiques alimentaires. Aussi, nous en déduisons que les mouvements de territorialisation, de déterritorialisation et de reterritorialisation du système alimentaire caractérisent la relation qu'entretient d'une part, l'activité agricole avec le territoire et d'autre part, la relation qu'entretient l'acte de l'approvisionnement alimentaire avec le territoire du produit dont il est issu.

II. L'évolution vers une agriculture modernisée soutenue par la politique publique agricole à l'origine de la déterritorialisation de la production agricole

De nombreux écrits nous autorisent à penser que l'agriculture modernisée, composante du système alimentaire agro industriel dominant depuis l'après seconde guerre mondiale, explique l'avènement de la délocalisation et de la déterritorialisation de la production agricole. Il ne s'agit pas de présenter dans son ensemble l'agriculture modernisée et ses implications mais de reprendre les éléments qui nous semblent essentiels pour comprendre sa contribution à la délocalisation et à la déterritorialisation et *in fine* les raisons de la tendance à la relocalisation et à la reterritorialisation du système alimentaire.

A. Caractéristiques du modèle de production composant le système alimentaire agro-industriel

D'après Malassis (1996), pour qui le processus d'évolution du système alimentaire se décrit selon trois âges, le système alimentaire actuel et dominant dit système agro-industriel et agro-tertiaire est né au XIXème siècle pour triompher au milieu du XXème siècle. Nous pouvons dès lors revenir sur cette période déterminante pour la définition du système alimentaire que nous connaissons actuellement.

Après la seconde guerre mondiale se développe une modernisation de grande ampleur de l'agriculture en Europe qu'il est convenu d'appeler la « deuxième révolution agricole ». Cette dernière a été soutenue par la mise en place de la Politique Agricole Commune européenne (Marty, à paraître), dont l'objectif était alors d'assurer la sécurité alimentaire en encourageant la production de matières premières grâce à la modernisation de l'agriculture (Pillon, 2011). Nous livrons ici quelques éléments caractéristiques de cette modernisation de l'agriculture.

La « deuxième révolution agricole » est marquée par la transposition de la logique de l'industrie aux produits agricoles, à l'origine du développement de la motorisation, de la mécanisation et de l'utilisation d'intrants chimiques (Mazoyer, Roudart, 2002 cité par Marty, à paraître). L'agriculture est alors intégrée à l'industrie par ses intrants (Branger, Richer, & Roustel, 2007) et ses extrants. En effet, l'intervention de l'industrie permet à l'agriculture d'avoir recours à une utilisation massive d'intrants et une « *standardisation des procédés de production et des produits [matière première agricole]* » (Branger, Richer, & Roustel, 2007, p.9). Aussi, le modèle d'une agriculture intensive et productive se met en place dans la plupart des régions, ce qui n'exclut pas qu'à ses côtés demeure une agriculture fondée sur des spécificités locales ou la proximité des marchés urbains (...) (Marty, à paraître).

Une autre caractéristique de ce modèle est la spécialisation de la production agricole. Concurrencées au niveau mondial, les régions se spécialisent dans un nombre réduit de productions

dans lesquelles elles jouissent d'un avantage comparatif et sont le plus rentables compte tenu de leurs caractéristiques géophysiques, conduisant ainsi à un système de monoculture des exploitations.

Il nous faut également mentionner le caractère concentré de la production agricole et des autres étapes qui lui sont liées. A la fin des années 1960, « *50 % de la production agro-industrielle mondiale a été produite par les 100 premières firmes, majoritairement des multinationales* » (Malassis, 1977 cité par Saidi, 2006). Cette situation illustre une logique de filière naissante où les tâches, autrefois détenues par le seul monde agricole, se répartissent entre acteurs industriels spécialisés. Finalement, le rôle des agriculteurs se limite à la fourniture de matières premières (Hendrickson, Hefferman, 2002 cité par Marty, à paraître) pour les industries agroalimentaires qui ont désormais en charge des tâches qu'ils détenaient auparavant (transformation, commercialisation...). A ce titre certains font même état d'un travail parcellisé des agriculteurs qui exercent alors une activité monofonctionnelle (Germain, Le Guen, & Thureau, 2006). Avec cette fragmentation, le système alimentaire devenu agroindustriel « *englobe la production d'intrants, de matières premières agricoles, la transformation de ces matières premières pour élaborer des produits consommables et leur commercialisation, ainsi que tous les services liés nécessaires aux différentes filières (transports, financement, recherche, formation, administration)* » (Rastoin, 2006 cité par PILLON, 2011, p.8).

B. L'organisation sectorielle du système de production relayée par la politique publique agricole

La mise en place du système alimentaire dit agro-industriel a bénéficié d'un cadre institutionnel et politique favorable. En effet, le mode de gestion sectorielle de l'agriculture des années 1960 répondait à une logique de filière en phase avec les principes promus à l'époque de modernité et de compétitivité. Nous pensons ici à la Politique Agricole Commune (PAC) qui fonde l'intervention publique européenne et française depuis 1957 et reposait à cette époque largement sur cette approche sectorielle et productive de l'agriculture.

L'organisation sectorielle de la PAC était mise en œuvre à l'échelle européenne par le biais des « Organisations Communes de Marché qui régulent prix, stock et aides aux agriculteurs pour les différentes filières » (Marty, à paraître). Notons qu'en Europe, l'intervention des États se limite à réguler le marché (contrôle de la qualité, des taxes...) car l'activité agricole et les flux alimentaires restent dirigés par la sphère économique privée d'échelle internationale (Barles & Bognon, 2011).

La politique verticale mise en œuvre à l'échelle européenne a été reprise à l'échelle de la France durant trente ans (de 1960 à 1990) et sa régulation était assurée par les Offices Interprofessionnels organisées par filières, l'État par le biais du Ministère de l'Agriculture, et les Organisations Professionnelles Agricoles, les Chambres d'Agriculture, principalement, « *dominées par le syndicalisme agricole général* » (Muller, 1984, cité par Germain, Le Guen, & Thureau, 2006, p.374). La spécialisation de la plupart des régions dans un type de production et le mode de régulation mis en œuvre qui, nous venons de le dire était fondée sur une organisation verticale et par filières, permettaient aux Chambres d'Agriculture d'accompagner les régions selon leurs besoins. Les décisions prises en matière agricole échappaient donc aux acteurs publics locaux.

Ainsi, nous comprenons qu'à travers ce système alimentaire, le choix des productions et donc de l'occupation du sol ne sont déterminés, ni par les agriculteurs, ni par les besoins alimentaires des

territoires mais sont soumis aux fluctuations du marché mondial et aux orientations de la Politique Agricole Commune et du marché (Marty, à paraître). Aussi, ce mode de fonctionnement révèle que le système alimentaire est davantage tourné vers l'efficacité économique que vers le territoire, alors seulement considéré comme un support et non comme un facteur à la production : « *Implicitement, la mise en œuvre du développement s'effectuait à partir d'un objectif de croissance de la production agricole, de manière séparée de son contexte économique et social, qu'il soit rural ou urbain* » (Germain, Le Guen, & Thareau, 2006, p.374).

C. La modernisation de l'agriculture et son désintérêt pour le territoire

Le modèle de l'agriculture productiviste implique un mouvement qui tend à dissocier produit et territoire (Branger, Richer, & Roustel, 2007). Certains ont même qualifié les années 1980-1990 d'années de toutes les fractures et notamment de fracture entre l'agriculture et le territoire (Hervieu, 1992).

L'intégration de l'agriculture dans des filières agroalimentaires et des bassins de production spécialisés participe du détournement des agriculteurs de leur territoire. Aussi, le système alimentaire est intégré aux marchés mondiaux : les intrants, les matières premières agricoles et les aliments s'échangent au niveau mondial, ce qui vaut à certains géographes de parler de « *placeless foodscape* » (Ibery et Kneafsey, 2000 cité par Bonnefoy & Brand, 2011, «s.p.»). Certes, le schéma d'approvisionnement alimentaire ayant recours à un hinterland global est en marche depuis longtemps car « *les échanges alimentaires internationaux* » et l'affranchissement des frontières du système alimentaire « *ne sont pas nouveaux* » (Fleury et Vidal, 2010 ; Bolan, 1996 cités par Pillon, 2011, p.25) mais celui-ci se trouve de plus en plus marqué. Par ailleurs, « *Ce qui caractérise la mondialisation actuelle du système alimentaire est son « échelle, son rythme et son contrôle » qui sont importants grâce aux moyens de communication, aux nouvelles technologies, à la disparition des barrières commerciales et à la concentration du pouvoir par des compagnies internationales* » (Caraher et Coveney, 2003 cité par Pillon, 2011). Ainsi, l'organisation des échanges à l'échelle mondiale et la spécialisation des régions voire des pays dans un type de production ont accru ce besoin d'échanger (Branger, Richer, & Roustel, 2007).

En tant que secteur d'activité d'échelle internationale et dominant le système alimentaire actuel, la grande distribution est à l'origine de flux venant et partant du monde entier, ce qui fait d'elle l'organe de contrôle des flux alimentaires (Barles & Bognon, 2011). De ce fait, la mission de « *Nourrir la métropole capitale est donc l'affaire d'entreprises internationales, régies par une logique indépendante des spécificités des territoires qu'ils approvisionnent* » (Barles & Bognon, 2011, p.3-4).

Enfin, les agriculteurs ne sont plus tributaires des « *contraintes du milieu où les produits sont consommés* » (Kloppenburger, 1996 ; Lang 2004 cité par Pillon, 2011, p.10) mais sont « *libérés des contraintes biogéographiques et sociales de [leur] territoire* » (besoins des consommateurs, conditions agro-climatiques et hydriques de la production, moyens de productions...) (Branger, Richer, & Roustel, 2007, p.9). Nous pouvons ajouter que les agriculteurs s'affranchissent dans ce système des logiques temporelles propres aux territoires. Aussi, les volumes de productions sont tellement excédentaires et disproportionnés au regard des besoins alimentaires du pays que nous pouvons constater un découplage entre le potentiel d'exportation et la croissance des besoins alimentaires des territoires (Barles & Bognon, 2011). Ainsi, le système alimentaire, détaché des réalités des territoires de consommation et de production, est désormais « capable de fournir une

nourriture abondante et extrêmement diversifiée à n'importe quelle période de l'année » (Kloppenburger, 1996 ; Lang 2004 cités par (Pillon, 2011).

III. Les rapports ville-agriculture et ville-alimentation en jeu

Les processus de délocalisation et de déterritorialisation du système alimentaire se comprennent au regard de l'évolution du rapport entre la ville et l'agriculture et donc entre la ville et l'alimentation car les questions agricoles et alimentaires sont liées.

A. Un détournement mutuel de la ville et de l'agriculture

Que se soit au XIXe siècle ou aujourd'hui, il est admis que le fonctionnement et le développement des villes dépend de territoires situés en dehors des villes (Ascher, 2001), (Fleury & Vidal, 2009), (Barles, 2010). Néanmoins, au XIXe siècle, la ville et l'agriculture entretenaient des liens matériels forts qui se sont depuis le milieu du XXe siècle distendus. L'organisation spatiale de l'économie agricole autour des villes décrite par Von Thünen au XIXe siècle illustre ces liens historiques que les villes entretenaient alors avec leur agriculture de proximité. Aussi, les villes pré industrielles et de la révolution industrielle contribuaient à la production agricole par la fourniture de matières premières urbaines : « *Au XIXe siècle, la ville était considérée comme un gisement d'engrais et l'on se battait pour récupérer ces « matières dont les villes doivent compte à la terre » (J. B. Dumas, 1866), urines et excréments humains et animaux, co-produits de boucheries, boues de rue, coquilles d'huîtres, chiffons de laine, vieilles chaussures* » (Barles, 2010, «s.p.»). En retour, en plus de recycler ce qui est aujourd'hui considéré comme des déchets urbains (Barles, 2005), le monde agricole prenait en charge les fonctions de production, de transformation, de distribution alimentaire nécessaire au fonctionnement des villes. Ainsi, les relations qu'entretenaient la ville et l'agriculture étaient fondées sur une logique territoriale.

Progressivement ces rapports fonctionnels entre l'agriculture et la ville se sont modifiés. Sous les effets conjoints de l'industrialisation, de l'urbanisation, des progrès techniques (en matière de transport, de réfrigération) et des logiques économiques à l'œuvre, s'est opéré un changement du « *rapport à l'espace et au temps depuis le XIXème siècle* » (Bonnefoy & Brand, 2011, «s.p. »).

En lien avec la période agro-industrielle, la ville s'est détachée des contraintes géographiques et a pu s'affranchir de la dépendance au seul système alimentaire permise par l'agriculture locale (Steel, 2009 cité par Bonnefoy & Brand, 2011). Cela peut également s'expliquer par l'évolution des transports : « *le chemin de fer, puis les autres moyens de transport ont progressivement rendu obsolète la nécessité de produire à proximité de la ville les denrées périssables* » (Vidal, 2010). De ce fait, les villes ne dépendent plus de l'agriculture de proximité pour leur approvisionnement alimentaire qui se fournissent sur les marchés mondiaux (Marty, à paraître). Dans le même temps, à la fin du XIXe siècle, l'agriculture cessait de voir la ville comme pourvoyeuse de « *matières premières urbaines* », lesquels se sont faits par la suite déchets et eaux usées (Barles, 2005). Aussi, l'agriculture, en suivant une logique de marché, tournait progressivement le dos à la proximité de la ville au nom de la productivité et de la rentabilité (Bonnefoy & Brand, 2011). Cependant, « *toutes les pratiques alimentaires reliant la ville à son agriculture de proximité n'ont pas été effacées* » (Bonnefoy & Brand, 2011, «s.p. »).

Le processus de métropolisation, entendu comme le développement des villes sur des territoires de plus en plus étendus, a accentué et accentue encore cette tendance. L'urbanisation s'est en effet intensifiée au cours du XX^{ème} siècle sous l'effet de l'exode rural et de la tertiarisation de l'économie dominante en milieu urbain. L'urbanisation et la périurbanisation, à l'origine de l'étalement urbain, opèrent un mitage des espaces agricoles qui pénalise les agriculteurs (Vianey, Bacconnier-Baylet, & Duvernoy, 2006). En grignotant des espaces fonciers disponibles et exploitables pour l'agriculture, ces processus menacent la pérennité de l'activité agricole dans les espaces ruraux et la maîtrise des territoires par cette activité. Ces enjeux sont d'autant plus importants dans l'espace périurbain que «...*plus de la moitié des exploitations [sont] dans des zones périurbaines* » (Germain, Le Guen, & Thareau, 2006, cité par Marty, à paraître).

Par ailleurs, l'activité et la profession agricole connaissent de profondes mutations : baisse du poids économique et démographique, arrivée de candidats urbains à l'installation agricole, développement de la double activité des exploitants, émergence du métier d'agriculteur et non plus du statut social de paysan. Plus récemment, la diversification des usages de l'espace rural (Perrier-Cornet, 2003) au gré de la périurbanisation et de l'installation d'habitants au mode de vie urbain à la campagne est parfois à l'origine de conflits d'usage qui se font souvent au détriment de l'activité agricole et de sa vocation nourricière. Dans ce contexte, la place et le rôle de l'agriculture se trouvent réinterrogés, les relations entre ville et campagne renouvelées (Mathieu, 2004).

Ainsi, les relations entre la ville et l'agriculture constituent un élément décisif dans la définition du système alimentaire. Il nous semble même que le délitement des relations ville-agriculture illustre la remise en cause du système alimentaire agro-industriel et suscite l'intérêt pour sa reterritorialisation.

B. Évolution de l'alimentation et des rapports au territoire

Il s'agit de comprendre dans quelle mesure et pour quelles raisons l'approvisionnement alimentaire des villes et donc des citoyens-consommateurs n'intègrent pas de dimension territoriale dans le cadre du système alimentaire « dominant ». Il nous semble que l'absence de variable territoriale dans l'approvisionnement alimentaire urbain est à mettre en lien avec l'évolution des rapports à l'alimentation qui s'opère à travers le système alimentaire agro industriel. Cette évolution reflète par ailleurs celle des rapports à l'agriculture que nous venons d'évoquer.

Il est souvent reconnu que la mondialisation, l'urbanisation et l'intervention de l'industrie, notamment aux étapes de la transformation et de la distribution, ont des effets sur le rapport à l'alimentation.

L'industrialisation et l'internationalisation des marchés alimentaires ont permis l'accès à une offre alimentaire à la fois standardisée, du fait de l'uniformisation de la production agricole, diversifiée et d'origine lointaine. Les villes sont au cœur de cette dynamique, ce qui vaut à Bonnefoy et Brand (2011, «s.p.») de comparer la métropole à une « *Babel alimentaire* ». En effet, leur inscription dans des réseaux d'approvisionnement mondialisés (Charvet, 2008) fait d'elles autant un « *miroir* » qu'un « *moteur* » de la mondialisation (Bonnefoy & Brand, 2011, «s.p.»). Cependant, le fait que le citoyen puisse trouver n'importe quel produit à n'importe quelle période de l'année brouille la

notion de saisonnalité, laquelle représente donc peu un critère dans le choix de l'approvisionnement alimentaire.

Sous les effets conjoints de l'urbanisation et de la multiplication du nombre d'intermédiaires que sont les acteurs de la filière agroalimentaire et de la grande distribution, « *le mangé s'éloigne du mangeur* » et la « *préparation culinaire passe de la cuisine à l'usine* » (Fischler, 1993, cité par Bonnefoy & Brand, 2011, «s.p.») ce qui participe de la perte des savoir-faire de préparation des aliments. Par ailleurs, l'industrialisation de l'alimentation est tenue pour partie responsable de la méconnaissance des consommateurs concernant l'alimentation, l'origine de la nourriture ou la manière dont celle-ci est produite :

« Les consommateurs orientent et subissent les stratégies de marketing des entreprises à l'origine de l'offre alimentaire. Comme le souligne Lang (2004), « la nouvelle ère de la gestion de l'approvisionnement a redessiné la carte spatiale et mentale de l'alimentation ». N'étant plus proches spatialement des acteurs de la production alimentaire [agriculteurs ou industries], les informations dont ils disposent dépendent avant tout des messages qu'ils peuvent recevoir de ces mêmes acteurs [p.19] (...) Selon Caraher et Coveney (2003), les consommateurs ne perçoivent plus leur nourriture comme provenant de l'agriculture mais des grandes marques qui déploient des efforts considérables en communication » (Pillon, 2011, p.23).

Pour Bonnefoy et Brand (2011, "s.p."), parce que l'urbanisation et l'industrialisation changent la « *relation concrète de l'homme à la terre en une relation plus abstraite* », ceux là sont responsables d'un « *mouvement de déterritorialisation de l'alimentation, d'une déconnexion entre espace de production et espace de consommation de l'alimentation, au moins dans sa part matière* ».

D'après B. Hervieu, cette rupture culturelle, qui représente un éloignement de plus en plus fort entre la production agricole et l'alimentation, s'accompagne d'une rupture économique entre agriculture et alimentation car la matière première alimentaire ne représente plus que 5% du budget des ménages (Hervieu, 1992).

Nous pouvons donc dire que le changement des rapports à l'alimentation, généré par la distension des liens entre l'aliment et le mangeur et la déterritorialisation de l'alimentation elle-même, explique le phénomène de déterritorialisation de l'approvisionnement alimentaire. Certes, nous l'avons déjà dit, l'enjeu dans la déterritorialisation n'est pas dans la distance entre le lieu de production et de consommation puisqu'un éloignement spatial n'implique pas systématiquement une déterritorialisation de l'approvisionnement alimentaire et peut même aller de pair avec une reterritorialisation de celui-ci. Il reste que les effets de l'éloignement spatial entre la production et la consommation sur la perception de l'alimentation par les consommateurs (Dahlberg, 1994a ; Kloppenburg, 1996 cité par Pillon, 2011) peuvent participer à la déterritorialisation de l'approvisionnement alimentaire.

Ainsi, la déterritorialisation de l'alimentation et la distanciation entre l'aliment et le mangeur se répercutent sur le rapport à l'alimentation et influent sur le comportement du consommateur, pour qui le territoire est peu appréhendable. Nous pouvons alors supposer que l'engouement pour la reterritorialisation du système alimentaire s'explique par l'évolution des rapports à l'alimentation et par là même une évolution des rapports à l'agriculture.

Si le système alimentaire reposant sur la délocalisation et la déterritorialisation est le modèle dominant et ce à partir des années 1950, celui-ci est bousculé par des initiatives visant à le reterritorialiser. Le chapitre suivant entend caractériser ce glissement qui s'opère depuis peu.

Chapitre 2 Contexte de la relocalisation et reterritorialisation du système alimentaire

La tendance à la relocalisation et la reterritorialisation du système alimentaire est, selon nous, à mettre en lien avec d'une part, la remise en cause qui affecte le système alimentaire agro industriel dominant au regard de sa non durabilité et les nouvelles exigences sociétales qui en découlent et d'autre part, avec le cadre institutionnel favorable à une action publique territorialisée en matière agricole.

I. Vers un (des) système(s) alimentaire(s) « alternatif(s) »

A. La remise en cause du modèle agricole

Si le système alimentaire agro industriel en place et notamment le modèle agricole et agro alimentaire promu par la Politique Agricole Commune a permis certaines avancées, celui-ci est vivement critiqué depuis la fin des années 1970. La PAC a notamment permis d'atteindre une certaine efficacité économique (forts rendements, offre à bon marché et diversifiée) grâce à la modernisation de l'agriculture et à la compétitivité de cette dernière sur les marchés mondiaux ainsi que d'améliorer la sécurité de l'approvisionnement alimentaire (Rastoin, 2006, cité par Pillon, 2011). Il n'empêche que depuis la fin des années 1970, la PAC est progressivement remise en cause dans ses fondements, son financement, son mode et son échelle de régulation (Marty, à paraître). Bien qu'ont été mises en place des Mesures Agro-Environnementales pour pallier les effets négatifs de cette politique, la PAC et le système alimentaire qu'elle encourage font l'objet de nombreuses critiques sur les plans environnementaux, socio-économiques et de santé publique. Cette remise en cause correspond à un moment où s'observe une montée en puissance des principes de développement durable : construire un monde viable, vivable et équitable; penser global agir local... (Fumey, 2010). Nous pouvons brièvement évoquer certains de ces écueils.

- Sur le plan environnemental

Le développement du système alimentaire en place s'est fait au détriment du territoire sur lequel s'appuie la production dans la mesure où il a participé et a entretenu la dégradation de l'environnement par son mode de fonctionnement, ses prélèvements et ses rejets depuis les écosystèmes.

Rappelons que l'intervention de l'industrie au sein du système alimentaire s'est traduite en amont par la fourniture de semences et d'intrants chimiques (engrais de synthèse et pesticides) aux agriculteurs permettant d'augmenter leurs rendements mais dont les atteintes portées à

l'environnement sont critiquées. Ces pratiques intensives sont par exemple responsables d'effets négatifs sur la qualité des ressources environnementales locales (eau, sol) (Marty, à paraître) ou sur la biodiversité dans les terres agricoles.

De plus, il est reproché au système alimentaire en place d'être détaché des réalités du territoire. Ce détachement va souvent de pair avec un éloignement des lieux de production alimentaire avec les lieux de consommation qui encourage l'augmentation de la distance parcourue par les aliments. Cet éloignement spatial pose notamment la question de la dépendance de l'approvisionnement alimentaire aux énergies fossiles. Cependant, les enjeux environnementaux concernant la distance entre lieu de production et lieu de consommation (« food miles ») restent encore aujourd'hui à débattre et ne sont pas tranchés (INRA-CIRAD, 2011). Nous nous garderons donc de tirer une quelconque conclusion sur le côté néfaste d'un approvisionnement à distance (Fleury & Vidal, 2010).

- Sur le plan socio-économique et fonctionnel

La modernisation de l'agriculture s'est accompagnée de la perte du poids économique et de la population active agricole en Europe. Le système mis en place rendait obsolète et condamnait à la disparition les exploitations qui ne pouvaient suffisamment investir pour appliquer les innovations techniques et chimiques issues de l'industrie à leurs productions, n'étaient pas assez productives, employaient une main-d'œuvre trop importante ou n'étaient pas avantagées du point de vue des conditions géophysiques. En témoigne la disparition en France de près de 95% des exploitations au cours du XXème siècle (Mazoyer, Roudart, 2002 cité par Marty, à paraître). Cette baisse conséquente du nombre d'exploitations a eu des conséquences sur la densité de l'activité économique et sur la présence des services en milieu rural (Marty, à paraître). Aussi, la modernisation impliquait une augmentation de la superficie par travailleur, ce qui a permis de libérer la main d'œuvre rurale, alimentant ainsi l'exode rural.

La remise en cause du système en place concernait également le partage inégal du pouvoir au sein du système alimentaire (Hendrickson et al., 2008 cité par Pillon, 2011). L'activité agricole s'est avérée dépendante des industries agro alimentaires en amont par les agrofournitures et en aval par les processus de transformation et de distribution, limitant par là l'autonomie des exploitations : *« L'innovation, paramètre conditionnant le succès du secteur agroalimentaire, appartient aux semenciers et aux transformateurs et non aux agriculteurs, ce qui leur confère ainsi davantage de pouvoir et une prise sur la gouvernance alimentaire »* (Pillon, 2011).

Une autre critique portait sur l'échec de l'objectif fixé par la PAC d'amélioration des revenus des producteurs : *« la priorité donnée à la production de masse à moindre coût pour les consommateurs s'est accompagnée de l'insertion de l'agriculture dans un système agro-industriel, caractérisé par une très faible part de la production primaire dans le prix final du produit, au profit de l'industrie et des services »* (Rastoin, 2006 cité par Marty, à paraître).

- Sur le plan de la santé publique

Il est reproché au système alimentaire agro industriel d'être à l'origine de maladies alimentaires liées à l'abondance alimentaire : obésité, maladies cardiaques... du fait notamment de l'urbanisation et de la disponibilité accrue d'aliments préparés à haute teneur énergétique dans les

régimes alimentaires (Pillon, 2011). La question de l'influence des politiques agricoles dans l'abondance de la disponibilité alimentaire est relativement controversée.

De plus, le système alimentaire n'a pas échappé aux crises sanitaires liées souvent au manque de traçabilité : la vache folle en 1996, la grippe aviaire en 2004... La présence de résidus de pesticides dans les aliments consommés a été également source d'inquiétudes pour la santé des individus.

Ainsi, le fait que « *le modèle dominant [conduise] à une impasse du point de vue du développement durable* » (Rastoin, 2006, p.2), explique qu'émerge la volonté de proposer un modèle alternatif donc d'un « autre » ou d'« autres » système(s) alimentaire(s).

B. L'évolution des attentes et des comportements sociaux en matière agricole et alimentaire

Les enjeux écologiques, socio-économiques et les crises sanitaires de la fin du XXème siècle ont révélé les limites du modèle de l'agriculture productiviste que nous venons brièvement de présenter mais sont également à l'origine d'une nouvelle demande sociale concernant l'alimentation (Bonnefoy & Brand, 2011). Cette nouvelle demande sociale fait écho à l'émergence d'initiatives, de pratiques ou de politiques qui bousculent les logiques du système alimentaire dominant. C'est de cette déstabilisation que nous souhaitons à présent rendre compte.

- Le territoire, une référence qui fait sens ?

La fin du XXème siècle est marquée par une nouvelle demande sociale, laquelle s'exprime par « *un mouvement de recherche de sens dans l'alimentation, de traçabilité de celle-ci qui débouche sur des formes de reterritorialisation* » (Bonnefoy & Brand, 2011, «s.p.»). Cette recherche de sens passe notamment par des dispositifs d'identification des produits alimentaires qui sont de deux ordres : certains sont officiels et d'autres sont plus informels. Dans les deux cas, ces dispositifs apparaissent comme un moyen de valorisation des produits par la différence en intégrant des critères spatiaux ou territoriaux.

Les signes de qualité et d'origine (SIQO) mis en place par le ministère de l'Agriculture font partie des procédures officielles qui se développent en réponse à ces attentes sociales. Nombre de travaux font état de la multiplication, depuis environ deux décennies, de ces signes de distinction par l'indication de l'origine et de la qualité des produits. Ces deux notions sont difficiles à isoler car très liées. En effet, les signes de qualité « *[réduisent] l'incertitude à propos de l'origine* » (Branger, Richer, & Roustel, 2007, p.29) et la qualité est de plus en plus déterminée par le lien entre les caractéristiques du produit et son origine (Saidi, 2006) et son mode de production. Parmi les SIQO, trois d'entre elles se réfèrent néanmoins directement à l'origine géographique ou à la tradition : l'appellation d'origine contrôlée (AOC), l'indication géographique protégée (IGP) et la spécialité traditionnelle garantie (STG). Revenons sur l'appellation d'origine contrôlée (AOC). Celle-ci :

«*...garantit une qualité résultant d'un terroir et vise à protéger une notoriété établie. Elle renvoie à un nom de lieu qui identifie un produit agricole, brut ou transformé, dont les caractéristiques sont dues essentiellement aux caractéristiques géographiques, comprenant des facteurs naturels et humains, du lieu où il est produit* » (Fouilleux, 2008, p.130).

Les appellations d'origine protégée (AOP) sont l'équivalent européen des AOC françaises. Nous comprenons que ces produits mobilisent des composantes du territoire de diverses natures pour se différencier des autres produits (Lacroix, Mollard, & Pecqueur, 1998). L'origine du produit contient à la fois le lieu de production et le savoir-faire associé à la fabrication de celui-ci et renvoie à des valeurs et des images attachées à un territoire.

S'observent également des mouvements de référence à un territoire qui se réalisent dans un cadre plus informel et qui concernent d'ailleurs aussi bien les consommateurs que d'autres acteurs comme la grande distribution.

Le développement des produits locaux et régionaux est à ce titre révélateur d'un « *retour vers des produits identifiés, vers des produits « géographiques » (Charvet, 2008), liés à des territoires ou des terroirs* » (Bonnefoy & Brand, 2011, «s.p.»). Que se soit du côté des acteurs locaux ou de la recherche, force est de constater que la distinction nécessaire entre les produits locaux et les produits du terroir est bien souvent peu explicitée. Pourtant, un produit du terroir fait certes référence à un territoire mais à un territoire qui n'est pas forcément local. Quoi qu'il en soit, nous observons que le discours sur le local/les particularités d'un lieu préside, dans bien des cas, à la volonté de mener une démarche en faveur de la reterritorialisation car celui-ci est considéré comme « *un gisement d'opportunités* » (Esposito-Fava, 2010, p.334). Ainsi, en plus d'être « *associé dans les discours à la qualité (Csergo, 1995), [le local revêt] une signification autre, s'inscrivant dans une recherche de synergie avec le territoire* » (Bonnefoy & Brand, 2011, «s.p. »).

Le développement des circuits alimentaires de proximité est emblématique de cette considération pour l'origine des produits alimentaires et de cette volonté de créer des connexions entre la ville et l'agriculture dite périurbaine. En témoigne « *aujourd'hui une réactivation de la fonction alimentaire de l'agriculture à proximité des villes* » (Aubry et Chiffolleau, 2009 ; Poulot, 2008 ; Aubry et al, 2010 cités par Chometon, 2011, «s.p. »).

Ainsi, nous pouvons en déduire qu'à travers ces mouvements et les signes de qualité et d'origine, le territoire est considéré comme une ressource et un atout qui fait sens.

- De nouvelles exigences sociales à l'origine d'un mouvement « alternatif » ?

Les signes de qualité et d'origine, les produits locaux et régionaux, de terroirs, les circuits de proximité, pour ne citer qu'eux, ne sont que des formes possibles parmi d'autres d'expression de la tendance à la relocalisation et à la reterritorialisation du système alimentaire.

Aussi, l'ensemble des expériences, des initiatives et des politiques qui manifestent une tendance à la relocalisation et à la reterritorialisation du système alimentaire sont généralement considérées comme des alternatives face au système agroalimentaire dominant. A ce titre, Deverre et Lamine (2010, p.57) proposent la notion de Systèmes Agro Alimentaires Alternatifs (S3A)

«...pour désigner cet ensemble de systèmes se réclamant [non pas en opposition mais] en rupture avec le système agroalimentaire « global », « dominant » ou « conventionnel ». Ils précisent que d'autres termes renvoient à cette notion parmi lesquels figurent les «...initiatives agroalimentaires alternatives », les « systèmes alimentaires locaux », les « systèmes alimentaires durables » et les « pratiques alimentaires alternatives » (Deverre & Lamine, 2010, p.57).

Il peut être intéressant de mentionner le concept de Système agroalimentaire localisé (Syal) qu'étudie entre autres Muchnik. « *La notion de Syal [est] basée sur les analyses d'autres types de systèmes locaux de production (Districts Industriels, cluster, Système Productif Localisé)* » (Fournier & Muchnik, 2010, p.1). Elle désigne un ensemble :

«...[d']organisations de production et de service (unités d'exploitation agricole, entreprises agroalimentaires, entreprises commerciales, entreprises de restauration...) associées de par leurs caractéristiques et leur fonctionnement à un territoire spécifique. Le milieu, les produits, les hommes, leurs institutions, leurs savoir-faire, leurs comportements alimentaires, leurs réseaux de relations, se combinent dans un territoire pour produire une forme d'organisation agroalimentaire à une échelle spatiale donnée » (Sainte Marie (de) & Muchnik, 2010, p.13).

Certains Syal constituent des systèmes agroalimentaires alternatifs car forment des « *systèmes susceptibles d'ancrer territorialement une production agricole ou agroalimentaire* » (Fournier & Muchnik, 2010, p.1).

La qualification par Deverre et Lamine (2010, p.57) de « *rupture* » associée aux Systèmes Agro Alimentaires Alternatifs par rapport au système alimentaire agro industriel prend alors, selon nous, tout son sens dans la mesure où ces deux types de systèmes se développent selon des logiques différentes mais pas nécessairement incompatibles, les premiers avec une logique fondée sur la qualité et notamment celle liée au territoire, le second avec une logique productiviste et des références quantitatives.

Même si des travaux s'y intéressent (INRA-CIRAD, 2011), la question de l'impact réel de la relocalisation et de la reterritorialisation des systèmes alternatifs de production et de distribution agro alimentaires sur sa durabilité en termes d'efficacité économique, de performances sociales et environnementales, de mode de gouvernance reste entière.

C. Un cadre institutionnel favorable à l'émergence de la reterritorialisation du système alimentaire

L'évolution des attentes et des comportements sociaux au regard des normes de développement durable n'est pas le seul facteur à l'origine d'une relocalisation et d'une reterritorialisation du système alimentaire. Des facteurs politiques et institutionnels entrent également en jeu.

- La territorialisation de la politique publique agricole change les modalités d'intervention dans le domaine agricole

Depuis une quinzaine d'années, les politiques agricoles sont, comme pour de nombreux secteurs d'activités, gagnées par la territorialisation (Berriet-Sollicec, Déprés, & Trouvé, 2005). La territorialisation de la politique publique agricole se traduit par l'arrivée de nouveaux acteurs et de nouvelles échelles de régulation ou encore par « *des dispositifs multi-acteurs et multi niveaux* » (Berriet-Sollicec, Déprés, & Trouvé, 2005, p.4).

Avec la décentralisation et depuis que l'agriculture doit faire face à de nouvelles questions plus globales telles que l'environnement ou le développement local (en lien avec la multifonctionnalité de l'agriculture), les schémas de pensée et les modes d'action axés sur une approche uniquement sectorielle qui prévalaient jusque dans les années 1980, se trouvent bousculés. La politique agricole devient dès lors une politique publique de nature transversale,

justifiant ainsi une approche par le territoire, considéré comme une échelle pertinente car s'y croisent de nombreux champs de la politique publique (Marty, à paraître).

Ce processus appelle une diversité d'intervention d'acteurs car en plus de l'intervention dans les processus de décision des acteurs économiques des filières, du Ministère de l'Agriculture, des Chambres et des syndicats agricoles, s'ajoutent à la fois des acteurs du monde rural (élus, utilisateurs de l'espace rural) (Bourgeois K. et al., 2003) et des associations environnementales et de consommateurs (Marty, à paraître).

L'introduction d'une dimension territoriale dans l'intervention publique en matière agricole autorise selon (Berriet-Sollicec, Déprés, & Trouvé, 2005, p.4) « *le renouvellement des procédures de décision, des adaptations aux spécificités locales, enfin la compensation partielle des effets des marchés* ». Cependant, tout en veillant à ne pas opposer approche sectorielle et approche territoriale, ces mêmes auteurs invitent à relativiser la gestion territoriale de l'agriculture car « *la dimension sectorielle reste la composante prédominante de la régulation agricole* » (Berriet-Sollicec, Déprés, & Trouvé, 2005, p.10).

- La décentralisation et la territorialisation de la politique agricole permettent à la ville de prendre part aux décisions relatives à l'agriculture

La territorialisation de la politique agricole, qui appréhende l'agriculture suivant une approche territoriale et moins liée au marché, est portée par les territoires de projets et les intercommunalités, instances de décision nées de la décentralisation.

Nous pensons notamment à la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale qui offre la possibilité, par les compétences qui lui sont attribuées (développement économique, aménagement de l'espace, préservation du cadre de vie (article L 5216-5 du Code général des collectivités territoriales) de renforcer leur intervention en matière agricole (Germain, Le Guen, & Thureau, 2006).

L'intérêt pour l'agriculture de proximité et le fait que le périmètre des intercommunalités urbaines incluent à la fois des territoires urbains et ruraux impliquent pour les villes de composer avec la question agricole. Pour P. Marty « la ville se réapproprie [car coupée de son hinterland de proximité du fait de la globalisation] la question agricole sur de nouveaux modes : la multifonctionnalité de l'agriculture au service de nouvelles demandes urbaines et la maîtrise du foncier agricole pour l'organisation du territoire » (Marty, à paraître). Nous serons amenée à revenir sur ce point.

Ainsi, le pouvoir et les compétences conférées aux villes en matière agricole déstabilisent les « *traditions et réseaux de pouvoir* » (Rieutort, 2009, p.43).

II. La reterritorialisation et la relocalisation du système alimentaire : des processus distincts mais fortement liés.

Il nous semble nécessaire de clarifier le sens des termes de reterritorialisation et de relocalisation appliqués aux champs de la production agricole et de l'approvisionnement alimentaire (figure1) et de discuter les notions de « *local* » et de « *proximité* ».

Nous constatons une certaine confusion dans le sens donné à ces termes qui va parfois, de manière implicite ou explicite, jusqu'à leur assimilation. Nous faisons notamment allusion aux

travaux de Bonnefoy et Brand (2011) qui font référence au processus de rapprochement entre l'espace de production et l'espace de consommation mais sans faire explicitement de distinction entre relocalisation et reterritorialisation.

De notre côté, nous pensons que le rapprochement entre l'espace de production et l'espace de consommation renvoie au phénomène de relocalisation, dynamique que certains assimilent aux circuits courts de proximité¹. La reterritorialisation peut effectivement se traduire par un rapprochement entre l'espace de production et l'espace de consommation mais elle peut également s'opérer sans cette relocalisation (cas du commerce équitable). La reterritorialisation se distingue de la relocalisation en ce sens que c'est un processus qui dépasse les simples notions de localisation et de distance physique d'un lieu à un autre, caractéristiques du processus de relocalisation. Néanmoins, nous observons que la reterritorialisation du système alimentaire s'accompagne dans bien des cas de sa relocalisation, ce qui peut participer de la confusion du sens donné à ces deux termes. A ce titre, la promotion par nombre de politiques de l'agriculture locale et de l'approvisionnement alimentaire local alimente cette confusion. Finalement, il nous semble que la reterritorialisation existe lorsqu'une localisation particulière fait sens. Cette production de sens passe par la caractérisation du lieu de production (identification par des labels, des certifications d'une origine et de ses attributs) et du lieu de consommation (identification des consommateurs, de leurs besoins et de leurs attentes).

L'enjeu de la reterritorialisation du système alimentaire est la référence à un territoire a priori quelconque, proche ou lointain, dans l'acte de production et celui de l'approvisionnement alimentaire. Précisons pour chacun de ces actes du fait alimentaire les logiques à l'œuvre.

D'une part, la reterritorialisation de l'approvisionnement alimentaire d'une ville se fait selon la dynamique suivante : il s'agirait d'un approvisionnement alimentaire à partir de l'arrière-pays de proximité entendu comme un territoire d'étendue variable allant du local/régional, au national voire au niveau européen. La proximité signifie « *plus ou moins proche (ou lointain) de* », ce qui nous amène à dire que l'aire d'approvisionnement alimentaire de la ville est plus ou moins étendue tout en restant déterminée par une distance limitée. Le terme de *territoire de proximité* nous semble approprié pour exprimer la combinaison des processus de reterritorialisation et de relocalisation car il donne au territoire (un espace approprié) une variable métrique (une distance limitée).

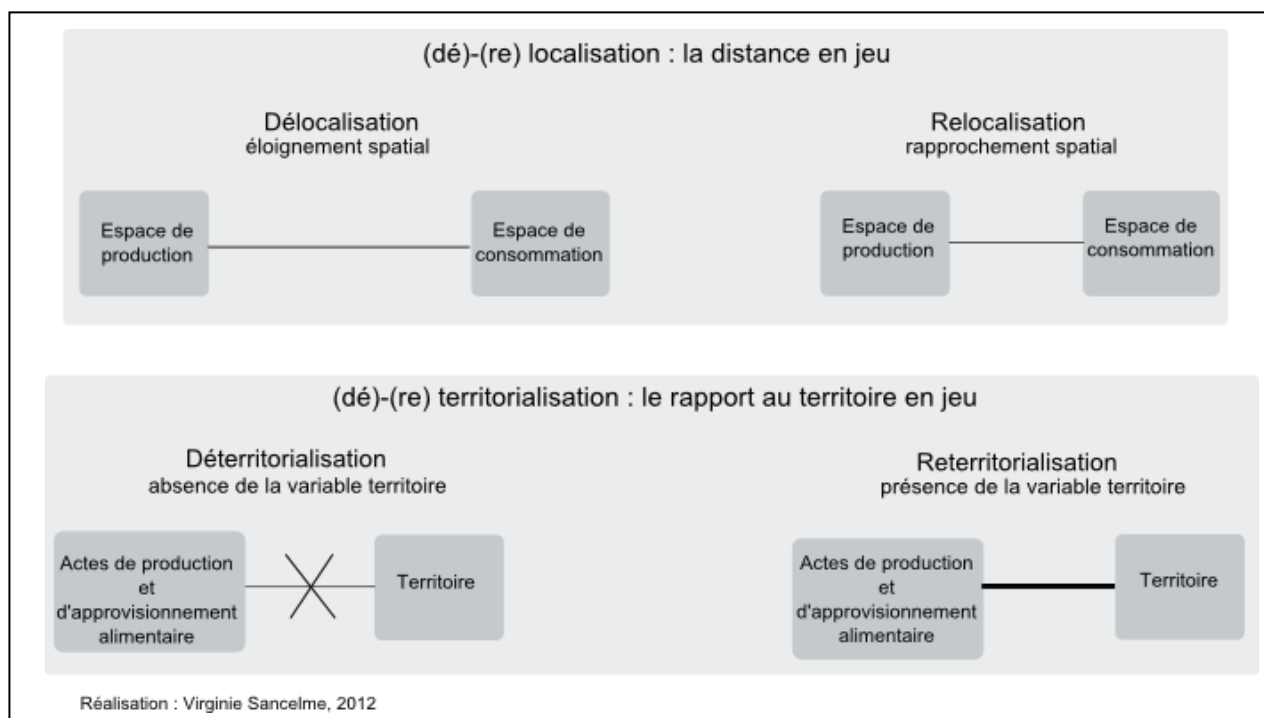
D'autre part, la reterritorialisation de la production agricole se fait selon deux dynamiques. Dans les deux cas, la relocalisation du système de production est sous entendue et le territoire est considéré comme une ressource nécessaire à sa production. La production agricole tiendrait compte des propriétés du milieu sur lequel s'exerce l'activité agricole et l'agriculteur décide du choix de la production sans que celle-ci soit imposée directement par une politique publique agricole ou le marché. De plus, la production agricole tiendrait compte de la spécificité du territoire qui va recevoir le produit c'est-à-dire qu'elle se fait selon une prise en compte des attentes des habitants/consommateurs (production durable, biologique, de qualité, en circuit court).

Nous parlons actuellement de tendance à la reterritorialisation et non à la territorialisation car la modification du rapport au territoire que nous observons à travers les systèmes alimentaires alternatifs au modèle conventionnel dominant se fait dans un contexte renouvelé de mondialisation.

¹ Comme nous le verrons par la suite, les circuits courts prennent des sens différents selon les acteurs

La tendance à la reterritorialisation concerne un vaste champ d'activités humaines et pas uniquement les activités agricoles et l'acte alimentaire. Aussi, son intérêt récent est à mettre en relation avec « la mondialisation [qui] s'est constituée à partir d'une dématérialisation du territoire » et « la conjonction des crises financières, écologiques et géopolitiques » née dans ce contexte de mondialisation (Réseau Développement durable et territoires fragiles & CERDD, 2011).

FIGURE 1 (DÉ) – (RE) LOCALISATION & (DÉ) – (RE) TERRITORIALISATION DU SYSTÈME ALIMENTAIRE



Interroger le sens de ces processus nécessite de définir les termes de « *proximité* » et de « *local* ». Ces termes n'ont pas le même sens mais renvoient ici tous les deux à un niveau scalaire et peuvent être des attributs d'un territoire. Le terme *local* prend des sens différents selon qu'il est appliqué à un territoire, à des circuits de commercialisation, à l'alimentation, aux actes de production et de consommation. De manière générale, il peut être considéré comme la :

« *dimension géographique de la proximité* ». Cette dernière « *relève d'une interprétation sociale : le local peut renvoyer ici à un territoire administratif, ici à un terroir.... En observant les démarches au niveau des territoires, les interprétations du local se complexifient car tous les acteurs n'ont pas la même échelle d'actions : pour le producteur, il s'agit d'une aire de chalandise dans un rayon de 100 km par exemple, pour le consommateur voire l'intermédiaire, il s'agit d'une aire d'approvisionnement plus restreinte ou plus élargie et qui ne recoupe pas forcément le même territoire, etc. (Praly, Chazoule, et al. 2012)* » (Poisson & Saleilles, 2012, p.32).

Le terme *local* est souvent appréhendé par opposition au terme *global*, ce qui explique que « *Pour les adeptes de produits locaux, l'idée est de consommer des produits conçus et transformés dans un espace géographique restreint (food miles) (Merle, Piotrowski et Prigent-Simonin 2009)* » (Poisson, Saleilles, 2012, p.32). Faisant écho à cette dernière remarque, précisons qu'il s'agit d'un lieu restreint, « *[d']un lieu territorial de proximité physique, de relations face à face, récurrentes et*

souvent quotidiennes, où des rapports de réciprocité auraient en principe plus d'importance que dans des espaces supérieurs (G.Bottazi, 1996) » (Debuyst, s.d.). Néanmoins, la notion de local se complexifie si nous considérons l'imbrication des échelles locale et globale. En effet, peut-on donner le statut de produit local à des tomates produites (non hors champ) localement en Hollande par exemple ? Au-delà de cette question, notons que « La notion de « local » ne se borne pas simplement à une distance métrique qui varie selon la topographie des lieux » (Poisson, Saleilles, 2012, p.32).

Pour notre part, à la différence de la proximité qui exprime une distance d'un point à un autre et est donc caractérisé par un aspect matériel, nous pensons que le « local » possède une profondeur imaginaire ou symbolique variable selon les acteurs et recouvre un espace relativement continu, une aire dont les limites sont plus ou moins formelles.

Après avoir caractérisé et replacé dans un contexte plus large la tendance à la relocalisation et à la reterritorialisation du système alimentaire, nous pouvons maintenant nous pencher, à partir d'une étude de cas, sur les conditions de réalisation de projets allant dans ce sens.

Partie 2 Quelle perspective de relocalisation et de reterritorialisation du système alimentaire dans le cas de l'agglomération nantaise ?

Chapitre 1 Panorama général des territoires étudiés

Avant de nous pencher sur la question des potentialités d'un approvisionnement local de l'agglomération nantaise et de la Loire-Atlantique, il nous faut présenter brièvement le contexte général et la dynamique agricole de nos territoires d'étude. Notre propos sera malgré tout davantage centré sur l'agglomération nantaise. Les éléments qui suivent permettent de comprendre le cadre dans lequel se développe la situation de l'approvisionnement local que nous étudierons dans le second chapitre de cette partie.

I. Contexte démographique et socio-économique

Comme nous l'avons expliqué en introduction, notre terrain d'étude porte avant tout sur l'agglomération nantaise, située en Loire-Atlantique, en région Pays de la Loire. Son périmètre correspond à celui de la Communauté Urbaine de Nantes qui rassemble depuis janvier 2001, vingt-quatre communes sur une surface de 523,4 km² ². L'agglomération nantaise constitue également, du point de vue de l'INSEE, le pôle urbain³ de l'aire urbaine de Nantes⁴, soit le premier pôle urbain du Grand ouest. Ce zonage en aires urbaines permet de définir un territoire d'influence des villes (au sens du pôle urbain). Ainsi, nous pouvons remarquer que l'agglomération nantaise a étendu son aire d'influence : dans sa définition de 1999, l'aire urbaine comprend 82 communes, contre 114 dans ses contours 2010. Cette extension s'est faite principalement en direction de Saint-Nazaire, vers le nord et vers le sud-est du département. L'influence urbaine est telle qu'elle vaut à certains de penser le périurbain à l'échelle de la Loire-Atlantique. Nous pensons ici aux personnes que nous avons rencontrées au Conseil Général et à la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique pour qui « tout est périurbain en Loire-Atlantique ». Cette observation nous interpelle. Si tout territoire est sous influence urbaine, qu'en est-il de la traditionnelle ambivalence entre ville et campagne, qu'en est-il du sens à donner à la « campagne », si tant est qu'il en ait encore un ? Cette question, qui n'est pas simple et dont la réponse diffère selon les acteurs, pourrait faire l'objet d'une étude à part entière.

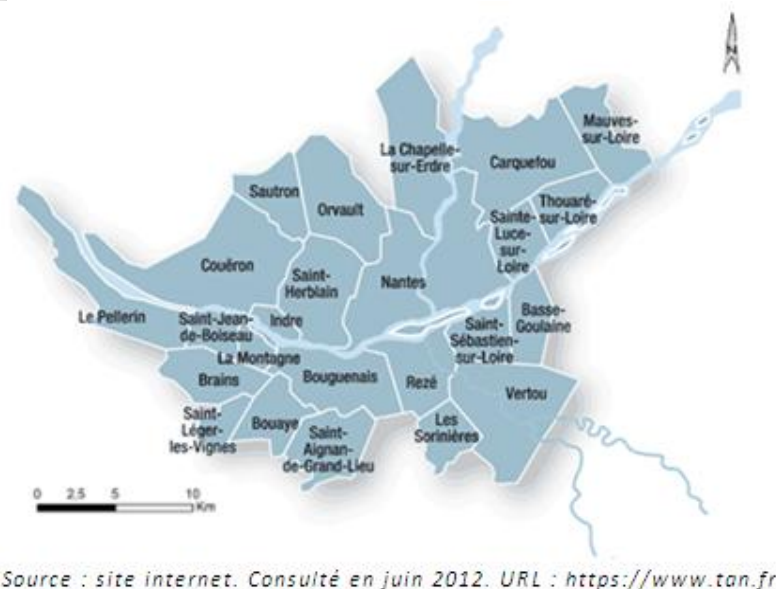
² Selon l'Insee, le territoire de l'agglomération nantaise est de 523,4 km², il est de 534 km² selon l'observatoire des espaces de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Nantaise (l'AURAN).

³ Pôle urbain : unité urbaine offrant plus de 10 000 emplois. Unité urbaine : commune ou ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants (INSEE).

⁴ Aire urbaine : ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou unités urbaines, dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci (communes monopolarisées). Lors de la révision en 2010, le seuil de définition des pôles urbains a été augmenté de 5 000 emplois en 1999, à 10 000 emplois afin de tenir compte de l'augmentation de la taille des pôles urbains (INSEE).

Même si le présent exercice interroge en arrière plan les contours de ces rapports ville/campagne, il reste que l'analyse de ces rapports complexes n'en sera que partielle.

FIGURE 2 LES CONTOURS 2010 DE L'AIRE URBAINE DE NANTES ET DE NANTES MÉTROPOLÉ



Source : (Kerdommarec & Pailloux, 2011)

Avec ses 582 189 habitants, l'agglomération nantaise regroupe 75 % de la population de l'aire urbaine et près de la moitié des habitants de Loire-Atlantique, ce qui fait d'elle la sixième agglomération de France (recensement 2009 de l'INSEE). Les projections démographiques estiment qu'en 2020, elle atteindra jusqu'à 641 000 habitants⁵. La croissance démographique de l'agglomération nantaise a progressé de 13% entre 1990 et 2006 et a été deux fois plus rapide que la moyenne nationale. Si la croissance démographique de l'agglomération nantaise s'essouffle depuis 1999, celle de la couronne périurbaine s'accélère et atteint +2,3% par an entre 1999 et 2006 (tableau 1). Contrairement à la croissance départementale, celle de l'agglomération nantaise est essentiellement due à l'excédent des naissances sur les décès car le solde migratoire présente un taux négatif durant la décennie 1999-2008.

TABLEAU 1 CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE ENTRE 1999 ET 2006 SELON L'ÉCHELLE D'ÉTUDE

	Agglomération nantaise	Aire urbaine de Nantes :	dont couronne périurbaine	Loire-Atlantique	Pays de la Loire	France
Taux de croissance (%/an)	+0,6	+1,0	+2,3	+1,2	+1,0	+0,7

Source : réalisation personnelle d'après Insee - AURAN

⁵ Insee et Auran – projections établies à partir du modèle Omphale : Outil Méthodologique de Projections Démographiques

Nantes Métropole est un territoire urbain jeune car quasiment deux habitants sur trois ont moins de 40 ans en 2008. Aussi, avec 51 000 étudiants, elle est un pôle d'enseignement supérieur majeur. Elle compte également une proportion supérieure à la moyenne nationale de familles de trois enfants ou plus, notamment parmi les cadres. Cependant, en lien avec les évolutions des structures familiales et du vieillissement, les petits ménages sont de plus en plus nombreux. Les besoins en logements sont donc accrus (DREAL Pays de la Loire - Ministère de l'Ecologie, 2011).

La composition socioprofessionnelle de l'agglomération se différencie de celle du reste du département et des Pays de la Loire. Les ménages ouvriers, retraités, artisans, commerçants, chefs d'entreprise et agriculteurs, exploitants sont sous-représentés (tableau 2). En revanche, la métropole nantaise compte nettement plus de ménages de cadres et professions intellectuelles supérieures, de professions intermédiaires et d'employés par rapport au reste du département et de la région. Ceci est à mettre en lien avec l'essor des activités tertiaires qu'a connu la majorité des grandes métropoles françaises depuis une dizaine d'années. Malgré de profondes mutations, le territoire conserve, notamment du fait - pour certaines activités- de la présence du Port Autonome Nantes - Saint Nazaire (premier port atlantique et quatrième port français) un socle industriel non négligeable (aéronautique, agroalimentaire, matériaux-mécanique...). La Loire-Atlantique est également attractive pour les actifs, le tourisme, les entreprises, les retraités...notamment du fait de sa façade littorale.

TABLEAU 2 RÉPARTITION DES MÉNAGES SELON LA CATÉGORIE SOCIOPROFESSIONNELLE DE LA PERSONNE DE RÉFÉRENCE EN 2008 SELON L'ÉCHELLE (EN %)

	Nantes Métropole	Loire- Atlantique	Pays de la Loire
Agriculteurs, exploitants	0,1	1,2	2,0
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	3,5	4,3	4,3
Cadres et professions intellectuelles sup.	15,6	11,7	8,9
Professions intermédiaires	17,8	16,2	14,3
Employés	12,6	10,7	9,8
Ouvriers	13,6	18,0	20,9
Retraités	27,2	31,2	34,2
Autres personnes sans activité professionnelle	9,5	6,6	5,5

Source: réalisation personnelle d'après Insee, RP2008 exploitations complémentaires

Signe de cette vitalité économique, l'indicateur de concentration d'emploi, égal au nombre d'emplois dans la zone pour cent actifs ayant un emploi résidant dans la zone, est plus favorable en 2008 dans l'agglomération nantaise que dans le reste du département (respectivement 124,2 emplois contre 100,6). Le taux de chômage (au sens du recensement) des 15-64 ans est malgré tout plus élevé dans l'agglomération nantaise (10,8%) que dans le reste du département (9,5%). Une vitalité économique qui s'ajoute à celle culturelle de la ville de Nantes.

Notons que l'agglomération est actuellement au cœur de projets urbains de grande ampleur tels que l'aménagement de l'île de Nantes ou le transfert de l'actuel aéroport sur le site de Notre-Dame-des-Landes à trente kilomètres au nord-ouest de l'agglomération. Prévu pour être un aéroport à vocation internationale, ce dernier fait l'objet depuis sa naissance de vives contestations.

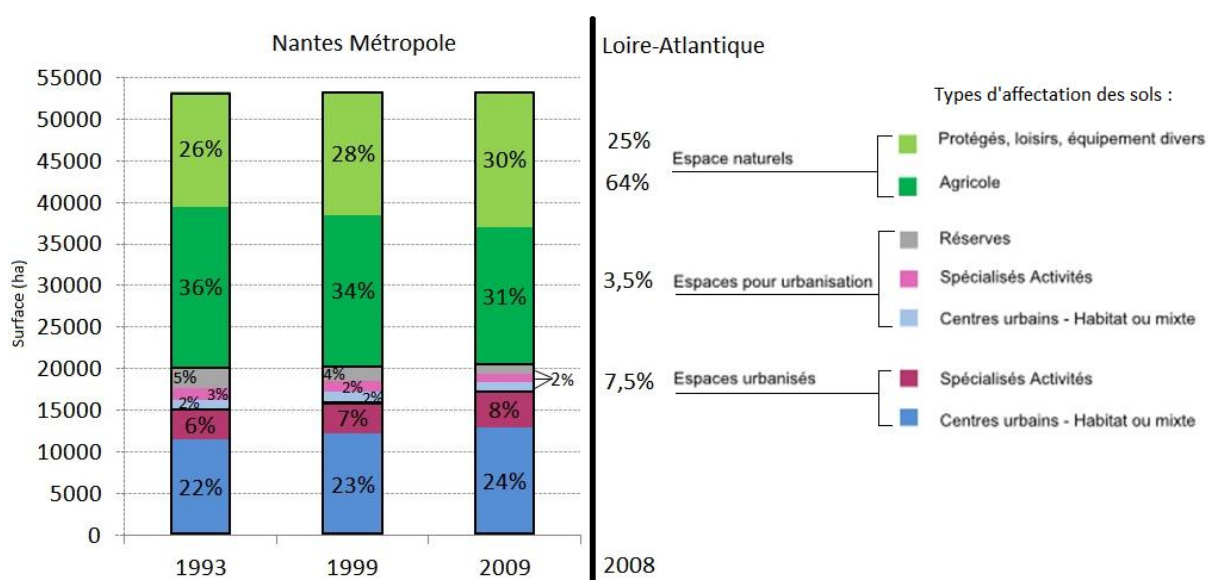
II. Quelle réalité de l'agriculture ?

A. Fragilité des espaces agricoles

- L'affectation des sols dans les documents d'urbanisme

L'affectation des sols dans les documents d'urbanisme est un premier élément qui rend compte de la place faite à l'agriculture dans les territoires. La figure 3 expose l'évolution de la répartition de l'utilisation des sols telle qu'elle est définie dans les documents d'urbanisme à l'échelle de Nantes Métropole. Nous observons que 60 % des espaces de Nantes Métropole sont actuellement dévolus aux espaces agricoles et naturels protégés, de loisirs et d'équipement divers dans les documents d'urbanisme. Par comparaison, sur les 681 500 ha de la Loire-Atlantique, quasiment les deux tiers sont uniquement classés à usage agricole. Depuis 1993, même si la dynamique a sans doute commencé bien avant, sur les 53 400 ha de l'agglomération nantaise, la part des espaces classés en zones agricoles ne cesse de diminuer. Nous restons malgré tout vigilante quant à l'interprétation de ces données car la diminution des sols à usage agricole ne signifie pas systématiquement une disparition définitive et totale de leur vocation agricole. Une partie de la cette consommation de foncier agricole a pu se faire au profit des « espaces protégés, de loisirs, d'équipement divers » lesquels ont par ailleurs connu une légère hausse depuis 1999. A l'inverse, la part des espaces urbanisés, majoritairement constitués par l'habitat, croît continuellement depuis 1993. Cependant, la part des espaces dédiés à l'urbanisation future a été quasiment divisée par deux entre 1993 et 2009⁶, passant de 10% à 6%.

FIGURE 3 ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DU TERRITOIRE DE NANTES MÉTROPOLE SELON L'AFFECTATION DES SOLS (% , HA)



Source : Réalisation personnelle. Nantes Métropole : Observatoire des espaces de l'AURAN /// DDTM 44, PLU Communes disponibles, EPCI, SCoT, IGN, AURAN ; Loire-Atlantique : Diagnostic de Loire-Atlantique, « Équilibres, dynamiques et territoires » /// AURAN, septembre 2008

⁶ Observatoire des espaces de l'AURAN - 2012

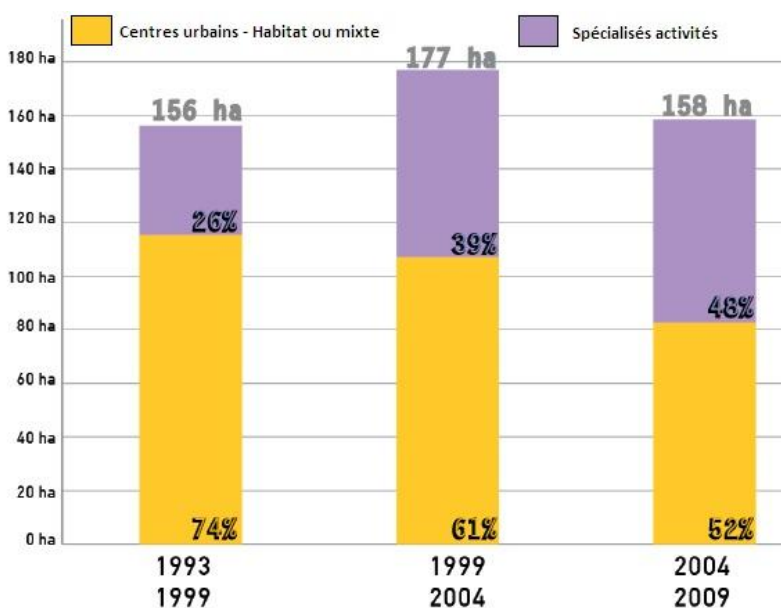
- L'utilisation des surfaces urbanisées

Bien que ne connaissant pas la consommation de terres agricoles par l'urbanisation à l'échelle de l'agglomération nantaise, il est intéressant d'étudier l'évolution et la structure de la consommation d'espaces par l'urbanisation à partir des données des documents d'urbanisme. La figure 4 nous montre qu'au sein de l'agglomération nantaise, la consommation d'espaces par l'urbanisation était de 156 hectares par an lors de la période 1993-1999, a grimpé à 177 hectares par an pour la période 1999-2004 pour redescendre à 158 hectares par an entre 2004 et 2009.

La répartition par type d'utilisations au sein des surfaces urbanisées a fortement évolué entre les années 1993-1999 et 2004-2009. Bien que l'habitat représente la part la plus importante de consommation annuelle d'espaces par l'urbanisation, sa part a diminué entre les années 1993-1999 et 2004-2009, passant de 74% à 52%. Cette évolution s'explique notamment par une optimisation de l'espace effectuée par les logements neufs : le nombre de logements neufs par hectare consommé chaque année est passé de 36 entre 1993-1999 à 51 entre 2004-2009.

A l'inverse, la part des activités et des services a augmenté dans la consommation annuelle d'espace par l'urbanisation, passant de 26% à 48% entre 1993-1999 et 2004-2009. Par ailleurs, notons que la part de la consommation annuelle d'espace par l'urbanisation spécialisée, les activités et les services, dont on vient de voir qu'elle avait fortement augmenté, concerne de plus en plus les espaces en extension du tissu urbain⁸.

FIGURE 4 ÉVOLUTION ET RÉPARTITION DE LA CONSOMMATION D'ESPACES PAR L'URBANISATION SUR NANTES MÉTROPOLE (HA/AN)



Source : Aurant. Observatoire des espaces /// DDTM 44, PLU Communes disponibles, EPCI, SCoT, IGN, AURANT

⁷ Observatoire des espaces de l'AURANT – 2012

⁸ D'après les diagrammes en secteurs « Répartition de la consommation d'espaces par urbanisation » de l'Observatoire des espaces de l'AURANT – 2012

- L'artificialisation des sols

Les documents d'urbanisme rendent compte des changements d'affectation des sols mais ne renseignent ni sur l'artificialisation des sols⁹ ni sur le changement d'usage des sols et ne permettent pas de savoir à quelle hauteur les espaces agricoles contribuent à l'urbanisation. A défaut de connaître l'artificialisation des sols à l'échelle de l'agglomération nantaise, nous pouvons néanmoins prêter attention à celle des Pays de la Loire et de la Loire-Atlantique. Les données qui suivent sont extraites de deux études publiées¹⁰ par la Draaf des Pays de la Loire en 2009 et 2011. Les résultats sont issus d'une enquête (TERUTI puis TERUTI-LUCAS) réalisée chaque année par les services statistiques du ministère chargé de l'agriculture (SSP-SRISE). L'objet de cette enquête est de suivre les différentes catégories d'occupation et d'usage du sol à partir d'un ensemble de points qui quadrillent le territoire et qui constituent un échantillon représentatif du territoire national. Comme le rappelle le service de la statistique, il faut distinguer l'occupation, qui est la couverture physique de la surface du point (sol bâti, cultivé, boisé...) de l'usage ou de l'utilisation, qui est la fonction socio-économique du point observé (production végétale, élevage, industrie, habitation, loisirs...). Nous nous sommes appuyée sur Teruti et non sur l'inventaire Corine Land Cover car ce dernier, issu d'un programme européen et géré par l'Institut Français de l'Environnement (IFEN), décrit la couverture des terres à partir d'une interprétation visuelle d'images satellitaires et à des niveaux géographiques fins mais ne permet pas d'analyse précise de l'occupation et ne fournit pas d'évolutions annuelles fiables¹¹. Finalement, ces deux sources sont complémentaires mais conçues différemment, la comparaison de résultats en niveau et en évolution est difficile¹².

De ces études, nous retiendrons qu'une des particularités de la région des Pays de la Loire est sa faible part d'espaces naturels et boisés (15% de son territoire contre 31% en moyenne pour le territoire français). Cette particularité est sans doute à mettre en lien avec l'importante part d'espaces utilisés par l'agriculture (69% du territoire régional contre 51% du territoire national en 2010) qui fait d'elle la deuxième région agricole de France¹³. Cette forte présence de l'agriculture au sein des Pays de la Loire se conjugue malgré tout à une consommation soutenue de terres à vocation agricole. Aussi, la Loire-Atlantique est, au sein de la région, le département qui présente le taux d'artificialisation le plus élevé : 14% de son territoire est artificialisé en 2010 alors que la moyenne nationale est de 9% (figure 5). En revanche, la Loire-Atlantique présente entre 2006 et 2010 des taux d'artificialisation intermédiaires (de l'ordre de 1400 hectares/an) par rapport aux autres départements de la région. Notons que si les rythmes d'artificialisation du territoire régional observés depuis le début des années 2000 se sont accélérés, il semblerait qu'ils ralentissent depuis les années 2007-2008.

⁹ L'artificialisation des sols agricoles correspond aux flux des terres agricoles vers ces usages ni agricoles ni forestiers : sols bâtis, infrastructure de transports, chantiers, cimetières, terrains vagues, carrières, décharges, jardins d'agrément et pelouses (Repéré à <http://inra.fr>)

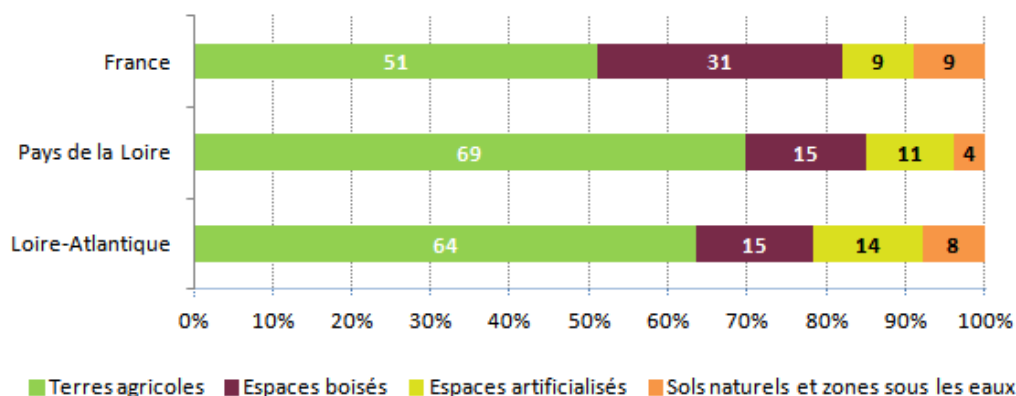
¹⁰ Agreste - Pays de la Loire (2011, juin). « Une dynamique d'artificialisation toujours soutenue dans les Pays de la Loire : + 28 400 ha en quatre ans » et Agreste - Pays de la Loire (2009, mars). « Les surfaces utilisées par l'agriculture reculent de 35 000 hectares en huit ans dans les Pays de la Loire »

¹¹ Pour plus de précisions sur la base Corine Land Cover, se reporter à la rubrique observation et statistiques du site du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie. Repéré à <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr>

¹² Nanot B. (2007, juillet). *Fiche n°5 : l'occupation des terres*. Courrier des Statistiques, n°120.

¹³ Repéré le 27 mai 2012 à <http://www.agrilianet.com/territoire/pays-de-la-loire.html>

FIGURE 5 PART EN 2010 DES PRINCIPALES OCCUPATIONS DES TERRITOIRES EN % DE LA SURFACE TOTALE DU TERRITOIRE CONCERNÉ



Source: réalisation personnelle d'après SSP-AGRESTE, enquête TERUTI-LUCAS

D'après l'AURAN, les zones à urbaniser et les espaces agricoles ou naturels fournissent chacun 50 % des sols consommés dans le département de la Loire-Atlantique¹⁴. Même si ces résultats sont à manier avec prudence, il semblerait que les espaces naturels soient davantage sollicités que par le passé¹⁵. Rappelons que l'artificialisation est souvent irréversible pour le territoire et ceci est d'autant plus dommageable lorsqu'elle se fait au détriment de sols à forte valeur agronomique. Des travaux ont révélé que « dans les Pays de la Loire, près de 50 % des sols agricoles artificialisés entre 2000 et 2006 étaient des sols disposant de bonnes à très bonnes réserves utiles en eau »¹⁶. Connaissant les besoins hydriques de l'agriculture, nous comprenons l'importance que représente la prise en compte de ce critère pour guider les choix d'aménagement et d'artificialisation des sols.

B. Dynamique de l'économie agricole

Le classement en espaces agricoles dans les documents d'urbanisme ne suffit pas pour comprendre la place de l'agriculture dans les territoires car ces espaces ne correspondent pas forcément à une exploitation effective par l'agriculture. Il nous faut également apprécier la réalité de l'usage agricole au sein des espaces agricoles et naturels.

- L'usage agricole des territoires

Un dynamisme agricole variable selon l'échelle de référence

Une étude¹⁷ s'est attachée à caractériser, à partir d'une grille d'évaluation¹⁸ des dynamiques agricoles intra-régionales, la dynamique agricole dans les aires urbaines et dans les espaces ruraux de

¹⁴ Auran (2008, septembre). Diagnostic du territoire de Loire-Atlantique, « Équilibres, dynamiques et territoires ».

¹⁵ Agreste - Pays de la Loire (2011, juin). « Une dynamique d'artificialisation toujours soutenue dans les Pays de la Loire : + 28 400 ha en quatre ans ». Précisons que la méthode des enquêtes sur lesquelles s'appuient ces résultats ont évolué (l'enquête annuelle TERUTI pour la période 1995-2003 est devenue TERUTI-LUCAS depuis 2005).

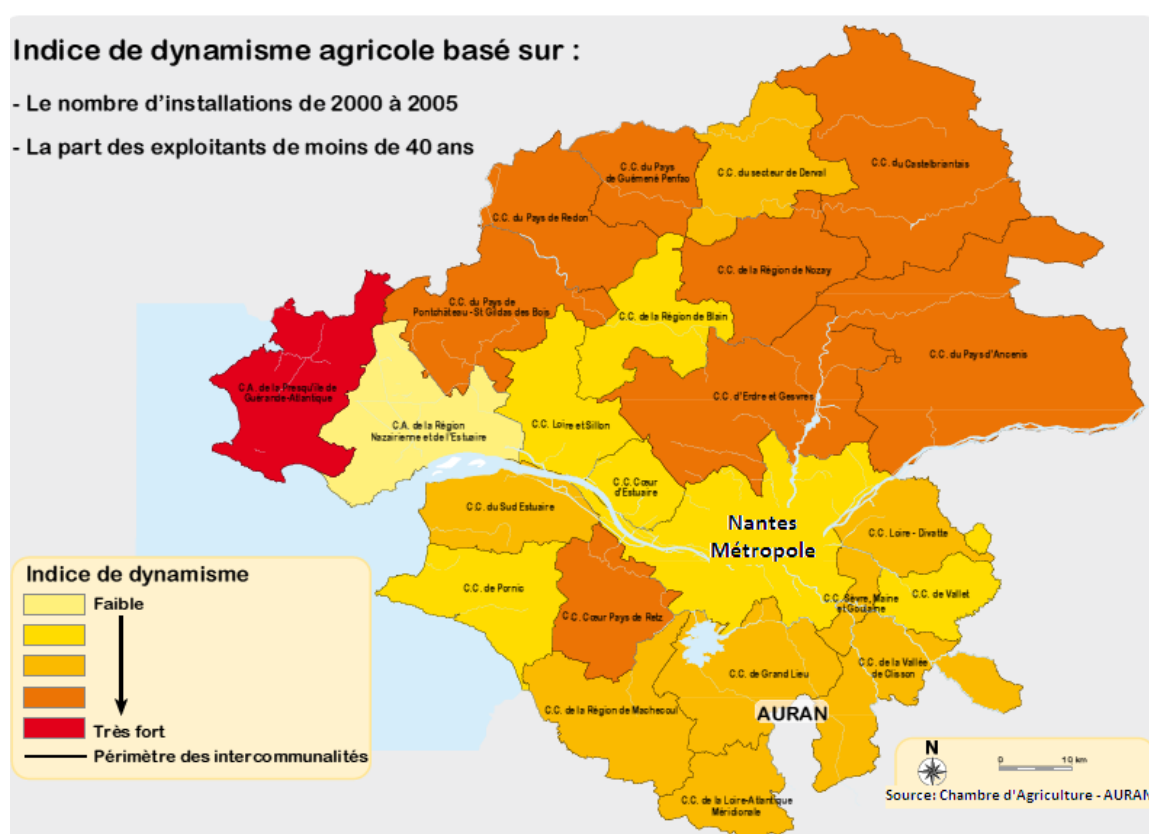
¹⁶ Ces travaux ont été réalisés par le commissariat général au développement durable à partir de la source Corine Land Cover et de la base de données géographiques des sols de France (BDGSF)

¹⁷ Les dossiers de la Direction Régionale de l'Équipement Pays de Loire (2008, mars). « Armature urbaine en Pays de la Loire »

la Loire-Atlantique. Cette étude nous apprend que l'aire urbaine de Nantes apparaît dans le peloton de tête des aires urbaines départementales qui présentent un dynamisme marqué sur le plan agricole, devant celles d'Angers et du Mans entre autres. En revanche, la vitalité de l'économie agricole dans les espaces ruraux de Loire-Atlantique est moins marquée que celle qui concerne les espaces ruraux des autres départements (excepté la Sarthe). Aussi, ce bilan doit être nuancé car parmi les aires urbaines des Pays de la Loire, l'aire urbaine de Nantes arrive en tête du classement dans la perte de SAU et l'augmentation du nombre de grandes exploitations entre 1988 et 2000.

Même si la comparaison avec l'étude précédente n'est pas envisageable du fait d'échelles, de dates et de critères différents, la figure 6 présente un intérêt pour comprendre le dynamisme agricole des intercommunalités de la Loire-Atlantique. Au regard du nombre d'installations de 2000 à 2005 et de la part des exploitants de moins de 40 ans, Nantes Métropole figure parmi les intercommunalités dont le dynamisme agricole est relativement faible.

FIGURE 6 DYNAMISME AGRICOLE PAR INTERCOMMUNALITÉS EN LOIRE-ATLANTIQUE – 2008



Source : Auran, Chambre d'agriculture, Safer – CG44 (2006). « *Éléments pour la mise en œuvre des dispositions de la loi relative au développement des territoires ruraux* » tiré de « *Pérenniser l'activité agricole du document - Observatoire du foncier et de l'habitat – 2008-2012 - 1^{ère} phase État des lieux et dynamiques en œuvre à l'échelle de la Communauté de Commune d'Erdre et Gesvres* ». Repéré à <http://www.loire-atlantique.equipement-agriculture.gouv.fr/>

¹⁸ Grille d'analyse établie selon six critères : évolution de la SAU entre 1988 et 2000, part des exploitants âgés de 55 ans et plus, densité et évolution du nombre de grandes exploitations, évolution de leurs surfaces, effectifs salariés de l'industrie agro-alimentaire en 2000 (données RGA et DIANE/ASTREE).

Une érosion des exploitations agricoles et des surfaces agricoles utiles¹⁹

D'après la figure 3, les espaces classés agricoles occupent actuellement un tiers du territoire de l'agglomération nantaise ce qui équivaut à 17 000 ha d'espaces dont 13 200 ha de surfaces agricoles utiles (Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique). Ce dernier chiffre est à considérer avec précaution principalement pour deux raisons. D'une part, la valeur de 13 200 ha de surfaces agricoles utiles correspond aux surfaces attachées aux exploitations de l'agglomération. Il s'agit donc des surfaces exploitées par tous les exploitants qui ont leur siège sur le territoire de Nantes Métropole où que soient leurs surfaces de production, dans ou hors agglomération nantaise. De ce fait, les données disponibles ne permettent pas de se faire une idée de l'occupation réelle des terres agricoles sur le territoire de l'agglomération nantaise mais confèrent plutôt un profil des exploitants. Ceci est désormais possible pour 2010, du moins à l'échelle de Nantes Métropole. D'après Sylvain Limeul, chargé de mission urbanisme à la Chambre d'Agriculture de Loire-Atlantique (entretien du 29 mai 2012), les trois quarts des surfaces agricoles intercommunales sont utilisées par des exploitants dont le siège et les surfaces de production sont sur le territoire de Nantes Métropole. D'autre part, nous avertissons le lecteur de possibles variations des surfaces agricoles selon la source de données utilisée. A titre d'exemple, la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique tient compte dans ses calculs, issus du Recensement des Exploitations agricoles, de l'agriculture dite professionnelle c'est-à-dire pratiquée à temps plein et par les doubles actifs significatifs²⁰. De son côté, la DRAAF²¹ des Pays de la Loire répertorie l'agriculture en général, donc les productions mêmes minimales et familiales sont comptabilisées dans le Recensement Général de l'Agriculture.

Il nous faut mentionner que lors des diagnostics agricoles des années 2004-2005 effectués sur l'agglomération nantaise par la Chambre d'agriculture, ont été répertoriées 5200 ha de friches. Sur les 5200 de friches, 3700 ha sont inférieures à six ans et exploitables sur un plan technique après défrichage agricole (Conseil de développement de Nantes Métropole, 2012), soit 20% des espaces agricoles actuels.

Néanmoins, si la vocation agricole représente actuellement 31 % du territoire de l'agglomération nantaise, les surfaces agricoles utiles sont très sollicitées dans un contexte de périurbanisation croissante. Le tableau 3 montre qu'entre 1988 et 2000, l'agriculture des territoires étudiés a connu une importante restructuration. D'après la DRAAF des Pays de la Loire, les surfaces agricoles utilisées du territoire de l'agglomération nantaise ont fortement diminué²², au-delà de ce qu'ont connu la Loire-Atlantique et les Pays de la Loire. La Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique fait également état de cette forte baisse et ajoute qu'au total entre 1984 et 2010, les surfaces agricoles de Nantes Métropole ont diminué de 40%, soit au total une perte évaluée à 8 000 hectares²³. C'est d'ailleurs la

¹⁹ Surface Agricole Utile (SAU) : concept statistique comptabilisant la part du territoire destinée à la production agricole. Elle comprend les terres arables, y compris les jachères, les superficies toujours en herbe et les cultures permanentes (vignes, vergers, ...). Elle n'inclut pas les bois et forêts et ne prend pas en considération la distinction entre surfaces recevant des aides PAC ou non (Chambre régionale d'Agriculture (2010, février). Observations foncières en Pays de la Loire)

²⁰ Sont inclus les retraités ou toutes personnes exerçant une activité agricole d'appoint et dont la production n'est pas assez significative du point de vue de la Chambre d'agriculture, nous ne connaissons pas ce seuil.

²¹ Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

²² D'après le Recensement Général de l'Agriculture de la DRAAF des Pays de la Loire

²³ D'après le Recensement des Exploitations Agricoles de la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique

décennie 1984-1994 qui marque l'essentiel de cette baisse car ce rythme diminue et se stabilise à partir de 1994. Aussi, la décennie 1988-2010 est marquée par une forte baisse du nombre d'exploitations et des chefs d'exploitation, notamment dans l'agglomération. L'augmentation de la taille moyenne des surfaces agricoles a été moindre pour l'agglomération que pour la Loire-Atlantique et les Pays de la Loire. Ajoutons que les chefs d'exploitation sont en moyenne âgés : 37% des chefs d'exploitation de l'agglomération ont plus de 60 ans contre 27% au niveau départemental en 2000. Cependant, en 2007, la Loire-Atlantique présentait l'un des taux les plus faibles de France de chefs d'exploitation de plus de 55 ans : un taux inférieur à 20% contre 26% pour la moyenne nationale (Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2012). Enfin, « l'agriculture de Loire-Atlantique se caractérise par une part de salariat agricole plus élevée que la moyenne régionale, avec un nombre total de salariés agricoles en augmentation de 14 % depuis dix ans (alors que la tendance régionale est à une diminution de 7 %) »²⁴.

TABEAU 3 COMPARAISON DE CONTEXTE AGRICOLE (SAU ET EXPLOITATIONS AGRICOLES) ENTRE 1988 ET 2000

	Communauté Urbaine de Nantes	Loire-Atlantique	Pays de la Loire
Evolution de la SAU des exploitations entre 1988 et 2000 (%)	-27%	-8%	-6%
Evolution du nombre d'exploitations entre 1988 et 2000 (%)	-52%	-42%	-38%
Evolution de la SAU moyenne des exploitations professionnelles (y compris celles sans SAU) (ha)	55%	69%	63%
Evolution du nombre de chefs d'exploitation et coexploitants entre 1988 et 2000	-49%	-35%	-31%

Source : réalisation personnelle à partir des chiffres clés de l'Insee : AGRESTE, recensements agricoles, 1988 et 2000.

- Profil de l'activité agricole des territoires d'étude

D'après Dominique Barreau, « l'agriculture nantaise se situe dans un contexte tout à fait représentatif des « enjeux » périurbains avec ses atouts et ses contraintes spécifiques. Mais elle présente également des spécificités particulières, amplifiées par plusieurs phénomènes »²⁵ sur lesquels nous allons revenir.

La place conséquente accordée aux espaces agricoles et la grande diversité de productions agricoles associées à l'importance du bassin de consommation que représente l'agglomération nantaise favorisent le développement, certes, récent, des circuits courts notamment à travers le succès croissant des réseaux AMAP (Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne). Ainsi, sur les

²⁴ Repéré à <http://territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/enjeux-thematiques/dynamiques-territoriales?ind=1401>

²⁵ Guide « Les bonnes pratiques pour le développement de l'économie de proximité ». Repéré le 30 avril 2012 à <http://www.scribd.com/doc/75551892/Guidefr>

330 exploitations agricoles que compte l'agglomération nantaise, 130 pratiquent la vente directe. De plus, l'agriculture fournit 1 400 emplois directs mais n'occupe que 4% des actifs de Nantes Métropole²⁶. A défaut de pouvoir comparer la part moyenne des actifs agricoles dans la population active occupée avec d'autres agglomérations, nous pouvons mentionner celle de la France métropolitaine qui est de 3,5%²⁷.

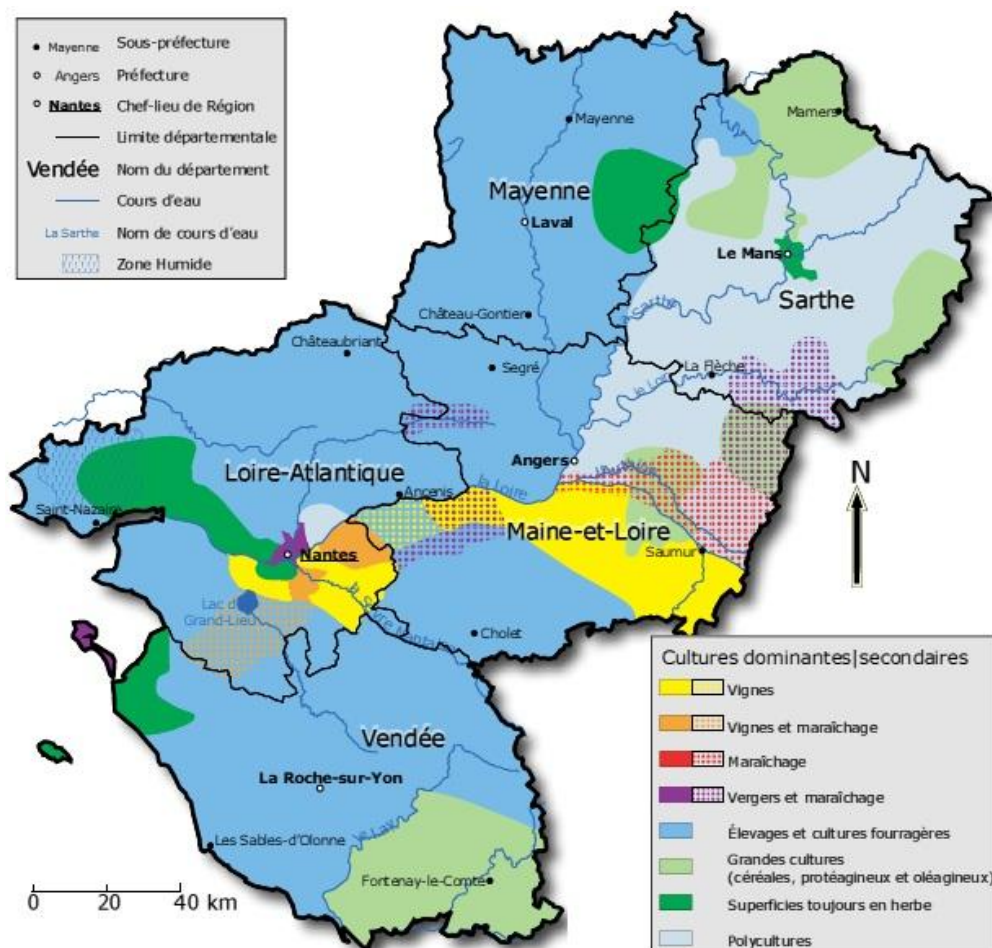
A l'image des Pays de la Loire (figure 7), l'agriculture périurbaine nantaise présente une grande diversité de productions. Néanmoins, nous pouvons distinguer trois grandes orientations de productions spécialisées et différenciées (Auran, 2010). Les productions d'élevage bovin (lait et viande) essentiellement situées au nord de Nantes représentent un tiers des exploitations mais occupe deux tiers des surfaces agricoles. Aussi, un élevage moyen valorise 70 Ha de prairies et de marais. Bien que l'orientation de production bovine et de la culture fourragère qui lui est associée, soit très marquée en Pays de la Loire, sont également présentes, et ce de manière plus prononcée dans la région nantaise, des productions ovines, porcines et de volailles. De son côté, le maraîchage qui longe la Loire (compris pépinières et horticulture) valorise uniquement 10 % des surfaces agricoles totales mais représente un tiers des exploitations et 65 % des emplois salariés (750 actifs). La viticulture est une autre production importante sur la rive gauche de la Loire : une exploitation viticole moyenne occupe 20 Ha dont 14 Ha sont dédiés au muscadet AOC. Notons que les productions liées à la viticulture et au maraîchage sont toutes deux fortement consommatrices de main d'œuvre. Il nous faut également mentionner les quelques productions emblématiques de l'agriculture périurbaine nantaise à savoir la mâche, le muguet, le muscadet ou encore les plantes à terre de bruyère²⁸.

²⁶ Abécédaire. Ma Ville Demain, inventons la métropole nantaise de 2030. Repéré à <http://www.mavilledemain.fr>

²⁷ Insee, RP 2006, traitement Observatoire des territoires. Repéré à http://www.territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/sites/default/files/actifs_agricoles.pdf

²⁸ DREAL Pays de la Loire (2011). Atlas des Paysages de Loire-Atlantique. Repéré en février 2012 à <http://www.paysages.loire-atlantique.gouv.fr>

FIGURE 7 RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PRODUCTIONS EN PAYS DE LA LOIRE EN 2000



Source : réalisation ORES Pays de la Loire, Juin 2011 à partir du Recensement Agricole 2000

Ces productions façonnent le paysage nantais que l'Auran décrit selon trois grandes entités : le bocage et les prairies humides, le vignoble sur les coteaux et le maraîchage en vallée de la Loire. Nous en mesurons l'organisation à la lecture de cet extrait : « La couronne agro-naturelle de l'agglomération traduit directement la diversité du positionnement de carrefour de la ville : à l'est se développe une vaste plaine maraîchère qui se prolonge de manière plus sporadique sur le nord. À l'ouest, les extensions urbaines s'intercalent dans une trame bocagère résiduelle qui s'étire à partir des vallées. Plus au sud, l'agglomération frange les limites du vignoble »²⁹. Les caractéristiques climatiques, géographiques et hydriques orientent en retour les productions. Traversée par la Loire, dont l'embouchure se situe à quelques kilomètres, l'agglomération nantaise et ses pourtours bénéficient de conditions naturelles favorables au développement de l'agriculture. Ainsi, la distinction faite entre les producteurs nord et sud Loire montre que la Loire est un axe d'identité sur ce territoire. Le climat océanique et tempéré conjugué à la diversité de sols et à la présence de ressources hydrographiques est sans doute à mettre en lien avec l'importance et la diversité des productions présentes sur le territoire. Aussi, nous pouvons supposer que les terres situées à la périphérie de l'agglomération sont relativement fertiles et favorables à l'exercice d'une activité agricole. Enfin, il nous faut remarquer l'existence d'un vaste espace de zones enherbées, en majorité

²⁹ Ibid.

occupé par une zone humide, qui s'étend depuis la rive droite de la Loire et en aval de Nantes jusqu'à Saint-Nazaire et le marais de Brière.

Concernant le mode de culture, une caractéristique ligérienne est son importante production biologique. Avec plus de 8 % de SAU en mode de production biologique et 490 exploitations certifiées et en conversion en 2010, la Loire-Atlantique est le premier département français en surface biologique. Elle compte plus du tiers des surfaces bio des Pays de la Loire, qui sont alors largement dominées par les surfaces en fourrages du fait de la forte présence de l'élevage bovin³⁰.

L'autre versant de la réalité de l'agriculture est que celle-ci est soumise aux contraintes de l'expansion de la ville et des problèmes inhérents d'accès au foncier. Le morcellement des terres issues de multiples divisions est tel qu'il constitue un obstacle à l'installation ou au maintien d'agriculteurs. L'important différentiel financier qui existe entre terres agricoles et terres urbanisables participe de la pression sur le foncier. D'un côté, le coût pour les terres urbanisables est très élevé du fait de la pression démographique. D'un autre côté, selon l'observatoire foncier de la SAFER Maine-Océan 2008 et parmi ses territoires d'étude (les Pays de la Loire sans la Vendée), seule la Loire-Atlantique et donc une partie de l'agglomération nantaise présentent un prix des terres et prés libres non bâtis de plus d'un hectare inférieur à 1500€, les terrains y étant en moyenne de l'ordre de 1500 à 2000€/ha. La carte n'étant pas de très bonne qualité, nous renvoyons le lecteur au fichier d'origine (SAFER Maine-Océan, 2009). Cette faiblesse des prix des terres agricoles se confirme à l'échelle nationale. En effet, le prix moyen (moyenne triennale) en France des terres et prés libres non bâtis en 2009-2010 s'élevait à 5 190€/ha contre moins de 3 500€/ha dans la majeure partie des Pays de la Loire (excepté la Mayenne et la Sarthe)³¹.

Les contextes sociodémographiques et agricoles de nos territoires présentés, il s'agit maintenant de se pencher sur la question de l'approvisionnement local qui interroge en premier lieu la capacité des territoires environnants de l'agglomération à pouvoir satisfaire les besoins alimentaires urbains.

³⁰ Observatoire régional économique et social des Pays de la Loire. Repéré à <http://ores.paysdelaloire.fr/870-nombre-d-exploitations-biologiques.htm>

³¹ Terres d'Europe-Scafr d'après Safer et Service de la statistique et de la prospective (SSP) du ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire (2012). *Le prix des terres*, p. 33. Repéré à <http://www.proprietes-rurales.com>

Chapitre 2 Quelle(s) potentialité(s) pour un approvisionnement local de l'agglomération nantaise en fruits et légumes ?

I. Objectif de l'étude, présentation des sources et de la méthode utilisées

A. Objectif de l'étude

Il nous faut d'emblée préciser que ce qui suit reprend la démarche, la méthode et certains fragments d'analyse utilisés par Sabine Barles lors de son étude sur « Les fruits et légumes en Haute-Garonne et dans le Grand-Toulouse en 2006 : importation, exportation, consommation » réalisée dans le cadre du Projet Confluent (ANR-08-VILL-0008)³².

Nombre d'acteurs encouragent, à travers leurs discours ou leurs initiatives, un rapprochement entre production et consommation dans le cadre d'une démarche de circuit court. Cette recherche est en général motivée par des considérations socio-économiques et environnementales sur lesquelles il nous faut rester vigilant quant à leur caractère vertueux.

Envisager un approvisionnement alimentaire local ou de proximité requiert notamment des connaissances sur la situation actuelle de la production et de l'approvisionnement alimentaires ainsi que sur les flux agricoles et alimentaires mis en jeu.

Nous n'avons connaissance à ce jour que d'une étude portant uniquement sur l'analyse de l'offre et de la demande alimentaire à l'échelle de la Loire-Atlantique. L'échelle de la ville nous semble pertinente notamment parce qu'elle représente le plus important bassin de consommation et que la détermination de l'occupation des sols se fait à son échelle. Nantes Métropole mène actuellement une étude dans le but de pouvoir quantifier l'offre et la demande à l'échelle de l'agglomération nantaise entre autres.

Si l'agglomération dispose d'informations relatives à l'adéquation entre offre et demande, elle n'est cependant pas en mesure d'indiquer l'origine des produits qu'elle consomme, la capacité des territoires alentours à la nourrir ni la destination des produits issus de son territoire. Cette méconnaissance peut s'expliquer par l'essence même de la ville qui ne peut nourrir toute la population qui la compose à partir de son territoire mais qui « externalise » la production alimentaire. Sachant que « *la production est le résultat direct de la surface qui lui est dévolue* » (BARLES, 2010, «s.p.») et que peu de surfaces sont justement dévolues à la production dans l'espace urbain où se concentre par ailleurs la consommation, la ville est dépendante de territoires extérieurs au sien pour son approvisionnement alimentaire. Si la ville a, de par son approvisionnement, prise sur des territoires autres que le sien, elle n'en a pas forcément la connaissance. Précisons que ce manque de données chiffrées qui caractérisent les villes ne concerne pas uniquement les flux alimentaires. En effet, les villes « *n'ont pas connaissance de l'ensemble des flux de marchandises, de matières premières et d'énergie qui les traversent* » (Mor, 2011)

³² SITRAM et projet Confluent ANR-08-VILL-0008 pour les données ; livrables de Confluent pour les aspects méthodologiques

Nous avons évoqué dans les précédents chapitres le caractère délocalisé et déterritorialisé de l'approvisionnement alimentaire, se pose alors la question de savoir dans quelle mesure est-il possible de renverser cette tendance ?

Notre objectif est donc de fournir des éléments de réponse concernant la capacité des territoires alentours à pouvoir nourrir l'agglomération nantaise dans la perspective d'un approvisionnement local. Le cas de l'agglomération nantaise est d'autant plus intéressant que Nantes Métropole s'interroge actuellement sur les marges de progrès de la vente directe sur son territoire ainsi que sur les actions à mener pour l'accompagnement de son développement. Notre travail sur l'analyse des flux alimentaires mis en jeu par l'agglomération nantaise et son département, la Loire-Atlantique peut dans une certaine mesure contribuer à répondre à ses questionnements. Nous avons cependant limité notre analyse aux fruits et légumes, productions traditionnellement localisées aux portes de la ville et relativement majoritaires dans les circuits courts. Notre travail s'articulera autour des questions suivantes : d'où viennent les flux de fruits et légumes entrants à Nantes et dans la Loire-Atlantique ? Où vont les flux sortants ? Quelles aires d'approvisionnement et de diffusion dessinent-ils ? Quelle est la capacité des territoires à s'auto-alimenter et quelle serait leur aire d'approvisionnement minimale dans les conditions actuelles de production agricole ?

Afin de donner une certaine profondeur à l'analyse, il s'agit de confronter les résultats que nous avons obtenus pour la Loire-Atlantique et l'agglomération nantaise avec ceux qu'a obtenus Sabine Barles pour la Haute-Garonne et le Grand Toulouse³³.

Ces territoires d'études présentant des profils différents, l'approche développée s'en trouve d'autant plus enrichie. Nous pourrions penser dans un premier temps que la situation de l'agglomération toulousaine présente des conditions plus favorables à un approvisionnement local que celle de l'agglomération nantaise. En effet, l'agglomération toulousaine, ville importante (plus de 600 000 habitants) s'inscrit dans un territoire très rural incluant des villes de tailles modestes et dans lequel la notion d'hinterland pourrait avoir un sens. En revanche, l'agglomération nantaise, ville importante mais moins que dans le cas de Toulouse (moins de 600 000 habitants) s'inscrit dans un territoire qui, selon Franck Bonnet, technicien au Conseil Général de Loire-Atlantique, pourrait être qualifié de périurbain et où le peuplement est conséquent. Les départements alentours à la Loire-Atlantique comprennent entre 300 et 900 milliers d'habitants, lesquels incluent des villes de tailles telles qu'elles exigent également un approvisionnement alimentaire important.

Toutefois, rappelons qu'un territoire rural ne signifie pas pour autant un territoire agricole : « *Comme le dit J.-P. Diry (2000): « L'équation agriculture = rural appartient au passé » »* (Rieutort, 2009, p.9). Aussi, l'agglomération nantaise, nous l'avons vu dans le précédent chapitre, s'inscrit dans un territoire, certes périurbain mais qui présente une part importante d'espaces agricoles : 31% d'espaces classés en zone agricole pour l'agglomération nantaise et 64% pour la Loire-Atlantique. Ajoutons que Nantes est située au centre d'une région légumière et maraîchère, en atteste la production « Maraîchers Nantais ».

Nous présenterons dans un premier temps les sources et les méthodes adoptées, puis les résultats obtenus aux échelles départementale et intercommunale tout en nous efforçant, lorsque cela sera

³³ Barles, S. (2011), *Les fruits et légumes en Haute-Garonne et dans le Grand-Toulouse en 2006 : importation, exportation, consommation*, Projet Confluent ANR-08-VILL-0008

possible, d'établir une comparaison entre nos territoires d'étude et ceux de la Haute-Garonne et de l'agglomération toulousaine.

B. Sources et méthodes utilisées

La comparaison entre d'une part, la Haute-Garonne et le Grand-Toulouse et d'autre part, la Loire-Atlantique et l'agglomération nantaise est possible puisque nous avons utilisé les mêmes sources et méthodes (à quelques adaptations près).

- Méthode Eurostat, échelles infranationales ; année de référence, délimitation des agglomérations

« L'analyse repose sur la réalisation d'un bilan de matières brutes dédié aux seuls fruits et légumes. Selon le principe établi par la méthode Eurostat, en particulier (mais pas seulement) dans son application aux échelles infranationales (Barles, 2009), le système étudié est borné par les limites administratives du département [de la Loire-Atlantique], et contient sa population, ses activités humaines et ses artefacts. Il ne comprend pas son milieu naturel. Pour le passage à l'échelle [des agglomérations nantaise et toulousaine], le même principe est appliqué »³⁴.

Cette étude porte sur l'année 2006 car c'est celle pour laquelle les données nous étaient accessibles³⁵. Des ajustements ont été nécessaires dans le cas de la Haute-Garonne (voir ci-dessous). Le Grand Toulouse est limité aux 25 communes qui le composaient à l'époque (contre 37 aujourd'hui) et l'agglomération nantaise concerne, depuis 2001, vingt-quatre communes. Les données de population, issues de l'INSEE, concernent la population municipale (Insee, RP 2006 exploitations principales) (tableau 4).

TABLEAU 4 LOIRE-ATLANTIQUE/AGGLOMÉRATION NANTAISE ET HAUTE-GARONNE/GRAND-TOULOUSE, POPULATION ET SUPERFICIE, 2006

	Loire-Atlantique	Agglomération nantaise (24 communes)	Haute-Garonne	Grand-Toulouse (25 communes)
Superficie (km ²)	6 815	523	6 309	366
Population (nb)	1 234 085	579 131	1 186 338	651 586

Source : réalisation personnelle d'après INSEE - Recensement de la population 2006 - Limites territoriales au 1er janvier 2008

- Bilan des flux de fruits et légumes

(Extraction locale (EL) + Importations (DMI)) – Exportations (Ex) = Consommation nette (DMC)
--

Le bilan repose sur la comptabilité des flux entrants dans le système, eux-mêmes décomposés en extraction locale – fruits et légumes récoltés au sein du périmètre d'étude – et importations, et des flux sortants. Les données concernant l'extraction locale à l'échelle départementale sont issues de la

³⁴ Barles, S. (2011), *Les fruits et légumes en Haute-Garonne et dans le Grand-Toulouse en 2006 : importation, exportation, consommation*, Projet Confluent ANR-08-VILL-0008

³⁵ La base de données SITRAM 2006 a été acquise dans le cadre du projet Confluent ANR-08-VILL-0008

base de données AGRESTE du ministère de l'Agriculture. Dans le cas de la Haute-Garonne, les chiffres fournis pour l'année 2006 étant très lacunaires, ce sont ceux de 2007, plus complets, qui ont été pris en compte. Les données relatives aux importations et exportations sont issues de la base de données SITRAM du ministère des Transports qui donne les tonnages transportés et, pour les données nationales, les tonnes kilomètres correspondantes. Cependant, ces données présentent des limites qui ont un impact sur le bilan des fruits et légumes :

- les flux par transport ferré ne sont pas pris en compte dans le bilan car non disponibles à l'échelle départementale.

- les flux peuvent être sous estimés car la catégorie « Groupage » (n°998) de la nomenclature du transport de marchandises peut intégrer des fruits et légumes sans qu'il ne soit possible d'en évaluer la part. Les groupages représentent 20 % en masse des entrées nationales en Loire-Atlantique contre 23% en Haute-Garonne et 16% des sorties nationales en Loire-Atlantique contre 31% en Haute-Garonne. Le biais est donc potentiellement important.

- les flux donnés par la base SITRAM sur lesquels nous avons travaillé concernent les marchandises depuis leur dernier chargement. De ce fait, il est possible qu'un produit puisse avoir été élaboré dans un endroit différent de l'origine telle qu'elle apparaît dans la base et donc n'avoir fait que transiter via celle-ci. Dans le cas de la Loire-Atlantique, il semble que cela pèse peu sur le résultat car seuls quelques départements sont concernés par cette nuance entre lieu de production réel et lieu de transit. En 2006, cela concerne essentiellement la Vendée, l'Ille-et-Vilaine et les Pyrénées Orientales. Notre travail étant également expérimental en termes de méthode, nous ne tiendrons pas compte de cette distinction. Il semblerait que cela pèse également peu sur le résultat dans le cas de la Haute-Garonne.

Un autre biais existe du fait de problèmes d'équivalence entre les bases de données utilisées. Certaines bases de données utilisées ne différencient pas les fruits consommés bruts des fruits destinés à la transformation. Ce problème se pose notamment pour les fruits destinés à la boisson (raisins pour vin, pommes à cidre). C'est d'ailleurs pour cette raison que nous avons dû abandonner la démarche temporelle sur deux années de référence, 1993 et 2006, que nous avions à l'origine envisagée. Pour 1993, il s'est avéré qu'une partie des fruits (raisins, pommes), non comptabilisée de la même manière dans la base de données Agreste et dans le logiciel Amstram, a pu être exportée, conduisant à une consommation nette de fruits et légumes peu exploitable (entre 5 à 15 kg/hab/an selon que les calculs aient été ou non ajustés).

Enfin, il nous faut préciser que la collecte des données nous a été facilitée car nous avons pu avoir accès au logiciel AMSTRAM créé par Marie Sylvestre. Ce logiciel croise les bases de données AGRESTE du ministère de l'Agriculture et celles de SITRAM du ministère des Transports, ce qui permet l'accès au bilan des flux de matières. En revanche, pour des raisons encore inexpliquées, les données de l'extraction locale du logiciel, bien qu'issues de la même source, les données AGRESTE du ministère de l'Agriculture, ne fournissent pas les mêmes résultats. C'est pourquoi nous avons pris la décision de nous reporter directement au site du ministère plutôt qu'au logiciel pour l'extraction locale.

TABLEAU 5 FRUITS ET LÉGUMES DANS LA NOMENCLATURE NST UTILISÉE POUR LA BASE SITRAM

Type de produit	N° NST
Agrumes	31
Autres fruits et noix frais	35
Autres légumes frais ou congelés	39
Fruits congelés, séchés ou déshydratés, préparations et conserves de fruits	164
Légumes secs	165
Préparations et conserves à base de légumes	166

Source : réalisation personnelle d'après la Nomenclature Statistique Transport (NST) version 1974. URL : <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr> (rubrique sources et méthodes)

- Adaptations pour le passage à l'échelle de l'agglomération nantaise

- Pour l'extraction locale, aucune donnée directe n'a été trouvée à l'échelle des agglomérations nantaise et toulousaine. Dans le cas de l'agglomération toulousaine, ont été utilisées les surfaces agricoles utilisées issues des données de l'Agence de service de paiements à laquelle les agriculteurs font leur déclaration pour bénéficier des subventions de la politique agricole commune. Dans le cas de l'agglomération nantaise, nous n'avons pas pu retenir cette source car les fruits et légumes sont des productions peu concernées par ces subventions donc peu significatifs. Nous avons donc essayé de faire au mieux avec une estimation des surfaces agricoles utilisées dédiées aux fruits et légumes obtenue en calculant le taux de croissance annuel moyen des SAU de fruits et légumes entre 2000 et 2010. Ceci a été possible grâce au service SRISE de la DRAAF des Pays de la Loire³⁶ qui nous a fourni la SAU totale ainsi que celle dédiée aux fruits et légumes de l'ensemble de l'intercommunalité. Il est important de rappeler que les données de la SAU sont celles des exploitations ayant leur siège sur la commune quelle que soit la localisation des parcelles. Aussi, elles ne peuvent être comparées à la superficie totale de cette commune. Après comparaison avec les chiffres du Recensement des Exploitations Agricoles (REA) de la Chambre d'Agriculture de Loire-Atlantique, bien que nous l'ayons vu plus haut les méthodes de calcul diffèrent entre le Recensement des Exploitations Agricoles et le Recensement Général de l'Agriculture, et pour avoir évoqué ce point avec Sylvain Limeul³⁷, il semblerait que ces chiffres soient acceptables. Les données fournies sur les SAU dédiées aux légumes à l'échelle de l'agglomération n'intègrent pas les légumes secs, nous serons donc amenée à travailler à partir d'un bilan des flux adapté.

Ensuite, nous avons fait l'hypothèse que le rendement de ces productions était le même que celui observé aux échelles départementales, de façon à en déduire les productions de chacune des agglomérations. La production des agglomérations est peut-être sous estimée car les cultures urbaines et notamment celles pratiquées dans un cadre non professionnel ont pu échapper à la statistique.

³⁶ Agreste - Recensements agricoles 2010 et 2000 -- DRAAF-SRISE Pays de la Loire.

³⁷ Entretien avec S. Limeul, chargé de mission urbanisme à la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique (29 mai 2012).

- La base SITRAM n'existant pas aux échelles urbaines ou communales, nous avons fait l'hypothèse que la structure de la consommation nette était la même pour les agglomérations que pour les départements correspondants. Cette hypothèse s'appuie sur le constat fait par certains de l'existence de formes « [d'] homogénéisation des comportements de consommation » (Buton, 2006, p.25) et notamment «...de produits alimentaires [développées] avec la mondialisation et les politiques marketing des firmes transnationales » (Centre Départemental de Documentation Pédagogique de l'Herault, 2007).

II. Résultats et discussion

A. Bilan global

Les tableaux qui suivent renseignent sur le bilan global des flux de fruits et légumes en Loire-Atlantique et en Haute-Garonne en 2006. L'objectif est de quantifier (masse, distances parcourues) et de qualifier (origine et destination) ces flux. Excepté la dernière ligne exprimée en kg/hab/an, toutes les autres sont exprimées en milliers de tonnes. Précisons qu'une consommation nette négative est à mettre en lien avec de possibles pertes subies par le produit en question au cours des étapes du système alimentaire (transformation, transport, distribution, stockage, préparation).

TABLEAU 6 BILAN DES FLUX DE FRUITS ET LÉGUMES, LOIRE-ATLANTIQUE (A) ET HAUTE-GARONNE (B), 2006, KT.

a)	EL	I France	I Monde	DMI	Ex France	Ex Monde	Export	DMC
Agrumes	0,0	0,0	9,7	9,7	0,0	0,0	0,0	9,7
Autres fruits et noix, frais	17,9	129,4	8,6	155,9	60,8	5,2	66,0	89,9
Fruits congelés, séchés ou deshydratés, préparations et conserves de fruits	0,0	20,6	26,0	46,6	60,9	8,3	69,2	-22,6
Total Fruits	17,9	150,0	44,3	212,2	121,7	13,5	135,2	77,0
Autres légumes frais ou congelés	142,2	1011,5	21,0	1174,8	947,7	20,5	968,2	206,6
Légumes secs	0,1	38,0	0,0	38,1	10,1	0,0	10,1	28,0
Préparations et conserves à base de légumes	0,0	0,0	8,6	8,6	5,1	2,6	7,7	0,9
Total légumes	142,3	1049,5	29,6	1221,5	963,0	23,1	986,1	235,4
Ensemble Fruits & légumes	160,2	1199,5	73,9	1433,7	1084,6	36,6	1121,2	312,5
<i>Kg / hab / an</i>	<i>130</i>	<i>972</i>	<i>60</i>	<i>1162</i>	<i>879</i>	<i>30</i>	<i>909</i>	<i>253</i>

b)	EL	I France	I Monde	DMI	Ex France	Ex Monde	Export	DMC
Agrumes	0,0	0,0	11,7	11,7	0,0	0,0	0,0	11,7
Autres fruits et noix, frais	1,3	116,0	6,5	123,8	38,0	9,1	47,1	76,7
Fruits congelés, séchés ou deshydratés, préparations et conserves de fruits	0,0	14,1	12,0	26,2	47,1	0,1	47,3	-21,1
Total Fruits	1,3	130,1	30,2	161,6	85,2	9,2	94,4	67,3
Autres légumes frais ou congelés	33,0	1034,6	11,3	1078,8	786,9	1,1	788,0	290,8
Légumes secs	0,2	19,1	0,0	19,3	53,9	5,7	59,5	-40,3
Préparations et conserves à base de légumes	0,0	0,0	7,8	7,8	0,0	0,0	0,0	7,8
Total légumes	33,1	1053,6	19,2	1105,9	840,8	6,8	847,6	258,3
Ensemble Fruits & légumes	34,4	1183,7	49,4	1267,6	926,0	16,0	942,0	325,6
<i>Kg / hab / an</i>	<i>29</i>	<i>998</i>	<i>42</i>	<i>1068</i>	<i>781</i>	<i>14</i>	<i>794</i>	<i>274</i>

Source : réalisation personnelle inspirée de celle de Sabine Barles. Bases de données : cf partie B. Sources et méthodes utilisées de ce chapitre. NB. EL : extraction locale ; I : importations ; DMI : Direct Material Input ; Ex : exportations ; DMC : direct material consumption (consommation nette).

TABEAU 7 DISPONIBILITÉS, FRUITS ET LÉGUMES, FRANCE, LOIRE-ATLANTIQUE ET HAUTE-GARONNE, KG/HAB/AN, 2006

	France, disponibilité intérieure	France, disponibilité alimentaire	Loire- Atlantique (DMC)	Haute- Garonne (DMC)
Fruits	250	116	62	57
Légumes	128	100	191	218
Fruits & Légumes	377	216	253	274

Source : réalisation personnelle inspirée de celle de Sabine Barles. Disponibilités (FAO), DMC (cf partie B. Sources et méthodes utilisées de ce chapitre).

Tout d’abord, il nous faut resituer, à partir des disponibilités intérieure et alimentaire, la consommation nette de la Loire-Atlantique dans un contexte plus large. D’après la division de la statistique de la FAO³⁸, la disponibilité intérieure représente une estimation des disponibilités (production, importations, exportations et l’évolution des stocks) servant à une utilisation intérieure à l’échelle nationale. La disponibilité alimentaire, quant à elle, indique une approximation de la consommation par habitant car elle fait référence à la disponibilité moyenne pour l’ensemble de la population, ce qui ne correspond pas forcément à la consommation effective des individus. Au-delà de cette approximation, retenons que la consommation nette de la Loire-Atlantique ne représente pas cette consommation effective des individus qui inclut les pertes intervenant aux divers stades de la chaîne alimentaire.

Le tableau 7 permet de faire quelques constats, lesquels sont relativement proches pour les deux départements étudiés. Au total, en 2006 la consommation nette en Loire-Atlantique s’élève à 253 kg/hab/an et celle en Haute-Garonne à 274 kg/hab/an. Dans les deux cas, la consommation nette représente une valeur intermédiaire entre les disponibilités intérieure et alimentaire respectivement (tableau 7). Cependant, la valeur de la consommation nette en Loire-Atlantique et en Haute-Garonne est supérieure à celle des disponibilités intérieure et alimentaire concernant les légumes et inférieure à ces dernières concernant les fruits. Par ailleurs, l’inégale répartition entre fruits et légumes est plus marquée pour les consommations départementales que pour la disponibilité intérieure.

La seule différence que nous pouvons observer entre les deux départements étudiés est que les valeurs de consommations nettes de la Haute-Garonne sont plus importantes pour les légumes et moins importantes pour les fruits que celles de la Loire-Atlantique.

L’idée selon laquelle l’inscription de Toulouse dans un territoire très rural est un élément plus propice à un approvisionnement local de celle-ci que l’inscription de Nantes dans un territoire périurbain, n’est pas si évidente. L’agglomération toulousaine, une fois et demie plus dense que l’agglomération nantaise, nécessiterait, dans le cadre d’une relocalisation de l’approvisionnement alimentaire, une production locale d’autant plus importante. La réalité est tout autre. La production locale de fruits et légumes de la Loire-Atlantique est même quatre fois et demie supérieure à celle de

³⁸ Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture)

la Haute-Garonne en 2006. Aussi, bien qu'ayant une extraction locale plus faible, la consommation nette de la Haute-Garonne est plus élevée qu'en Loire-Atlantique (253 kg/hab/an) qu'en Haute-Garonne (274 kg/hab/an).

Bien qu'elle soit nettement plus prononcée pour la Haute-Garonne que pour la Loire-Atlantique, la dépendance théorique du département à l'égard de l'extérieur pour son approvisionnement se vérifie dans les deux cas : la consommation nette représente dix fois l'extraction locale de la Haute-Garonne contre deux fois pour la Loire-Atlantique. En d'autres termes, il faudrait multiplier la production de la Haute-Garonne par dix et celle de la Loire-Atlantique par deux pour atteindre l'autosuffisance.

Vu la distance entre importation et consommation nette ($DMI = 3,9$ DMC en Haute-Garonne contre 4,6 DMC en Loire-Atlantique), une part élevée des fruits et légumes importés dans chacun des départements répond au-delà des besoins départementaux et ne fait que transiter par eux. Au total, ce sont respectivement 74% et 78% des entrées totales qui sortent de la Haute-Garonne et de la Loire-Atlantique. L'approvisionnement échappe d'autant plus aux départements que leurs importations sont disproportionnées par rapport à leurs productions locales : les importations représentent près de quarante fois l'extraction locale de la Haute-Garonne contre près de dix fois celle de la Loire-Atlantique. Ces résultats nous amènent à penser que les départements ne servent que de support aux échanges et ne sont que des sortes de points relais où arrivent et sont expédiées des denrées alimentaires indépendamment du niveau des besoins départementaux à couvrir. Il s'agit plus d'échanger à partir des départements que d'approvisionner leurs habitants.

Une explication au caractère étranger du trafic des fruits et légumes dans les départements étudiés par rapport à leur production locale peut être la présence d'infrastructures à vocation régionale, qu'il s'agisse des centrales d'achat ou des marchés d'intérêt national. A ce titre, le marché d'intérêt national de Nantes a traité en 2006 pas moins de 250 kt de fruits et légumes (MIN Nantes, 2006) et celui de Toulouse a traité en 2007, 304 kt de fruits et légumes (FFMIN, 2010)³⁹. La situation littorale de la Loire-Atlantique peut contribuer à expliquer cette situation car elle autorise, à partir de l'estuaire de la Loire, une interception de fruits et légumes notamment ceux non disponibles en France.

De cette comparaison, nous retiendrons deux enseignements. Même si nous nous appuyons sur deux exemples seulement, nous pouvons avancer que le caractère rural ou périurbain du département joue peu dans sa dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour son approvisionnement alimentaire ni dans l'intensité des flux mis en jeu ; les résultats auraient même plutôt tendance à montrer que l'inscription dans un territoire rural n'est pas facteur d'une moindre dépendance. La Loire-Atlantique, qui présente pourtant une dépendance théorique moindre que la Haute-Garonne, est caractérisée par une plus forte intensité des flux que la Haute-Garonne (distance DMI/DMC et part des entrées exportées plus élevées). Cette observation accentue le constat de l'existence d'une fonction d'échange, plus marquée en Loire-Atlantique qu'en Haute-Garonne, au détriment de la fonction d'approvisionnement.

³⁹ Le poids des fruits et légumes par rapport à la masse totale des denrées alimentaires mises en jeu n'est pas connu des services du MIN (du moins dans le cas de l'agglomération nantaise). Néanmoins, les fruits et légumes représentent environ la moitié du chiffre d'affaire du MIN de Nantes.

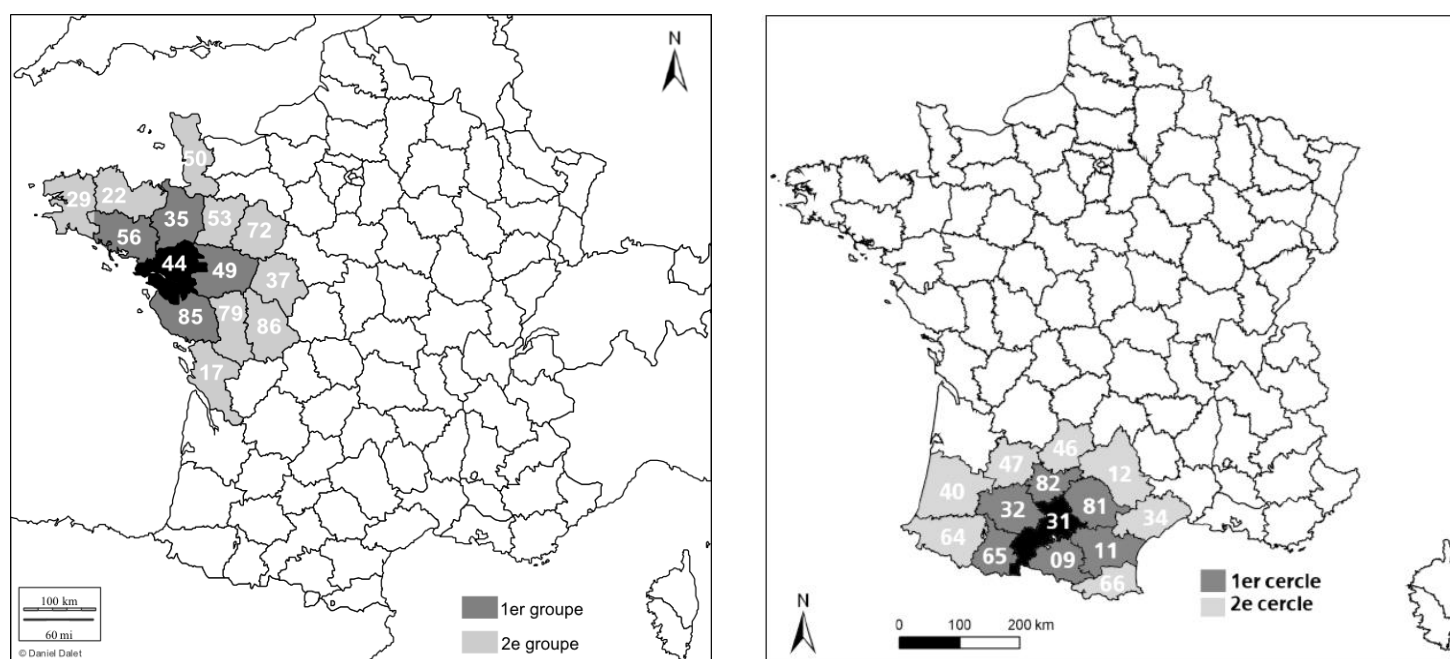
B. Provenances et destinations

Après avoir démontré que les départements de la Loire-Atlantique et de la Haute-Garonne étaient dépendants vis-à-vis de l'extérieur pour leur approvisionnement et qu'ils se plaçaient en position de carrefour pour les fruits et légumes, nous souhaitons, à partir de la base de données SITRAM, déterminer l'origine et la destination des produits.

L'analyse des provenances et des destinations des produits se prête moins à une comparaison entre la Loire-Atlantique et la Haute-Garonne. En effet, afin d'apporter une vision synthétique de ces flux, les aires d'approvisionnement et de destination ont été divisées en grandes catégories, lesquelles diffèrent entre les deux départements étudiés. Nous nous contenterons ici d'une analyse en Loire-Atlantique. Nous pourrions néanmoins nous risquer, dans la mesure du possible et quand cela sera relativement pertinent, à une comparaison à grands traits.

En Loire-Atlantique, les aires d'approvisionnement et de destination ont été divisées en deux grandes catégories : monde et France. Cette dernière a elle-même été divisée en deux groupes. Le premier est constitué des quatre départements limitrophes à la Loire-Atlantique, à savoir le Maine-et-Loire, le Morbihan, la Vendée et l'Ille-et-Vilaine. Le second est formé des treize départements adjacents aux départements limitrophes de la Loire-Atlantique : Mayenne, Deux-Sèvres, Vienne, Manche, Sarthe, Indre-et-Loire, Côtes-d'Armor, Charente-Maritime et Finistère. La constitution de ces groupes s'est faite au regard du seul critère de proximité à la Loire-Atlantique sans que ne soit prises en compte leur population ou leur capacité d'exportation. L'objectif est de faire un constat de la situation des flux qui étaient en jeu en 2006.

FIGURE 8 LA LOIRE-ATLANTIQUE (A) ET LA HAUTE-GARONNE (B) ET LEURS GROUPES/CERCLES D'APPROVISIONNEMENT/DE DIFFUSION



Source : réalisation personnelle (a), fond de carte tiré de la cartothèque du site académique d'Aix-Marseille (Daniel Dalet). Réalisation Sabine Barles (b).

FIGURE 9 ORIGINE (A) ET DESTINATION (B) DES FLUX DE FRUITS ET LÉGUMES EN LOIRE-ATLANTIQUE, % MASSE

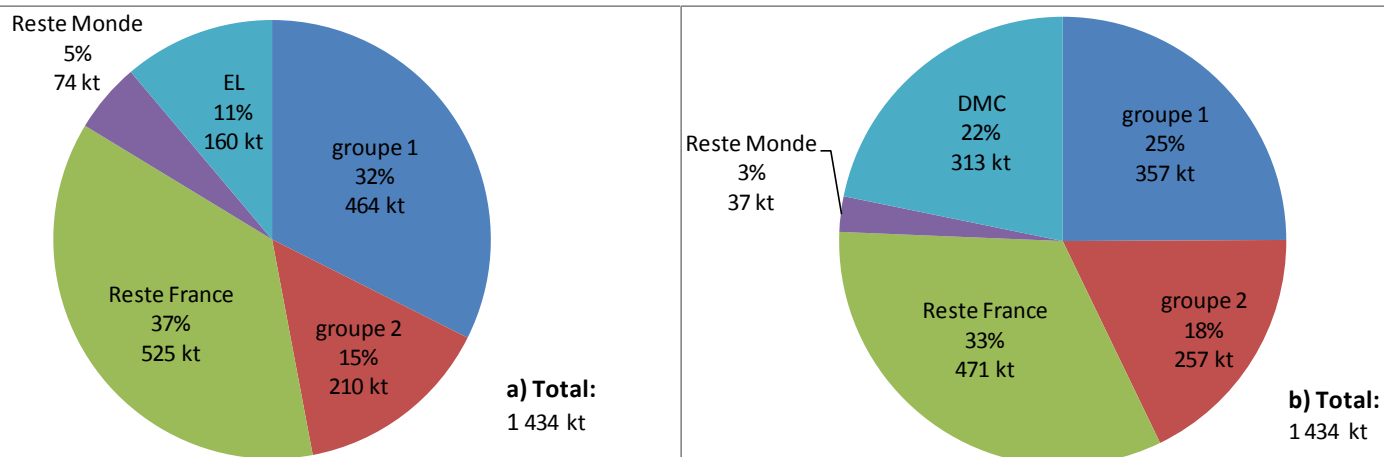
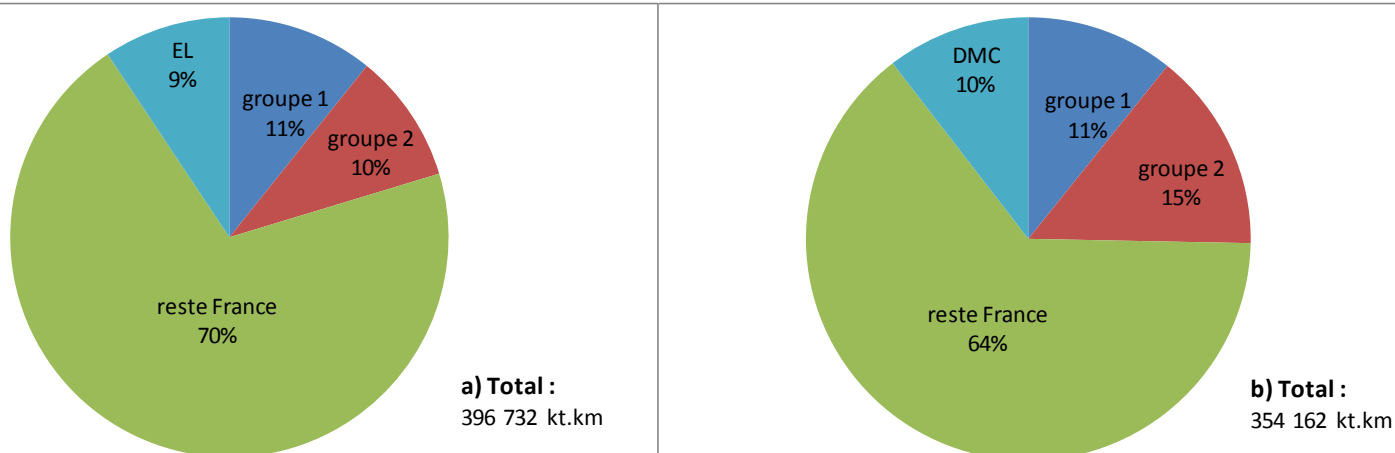


FIGURE 10 ORIGINE (A) ET DESTINATION (B) DES FLUX DE FRUITS ET LÉGUMES EN LOIRE-ATLANTIQUE %, T.KM



Source des figures 9 et 10 : réalisation personnelle inspirée de celle de Sabine Barles. Bases de données : cf partie B. Sources et méthodes utilisées de ce chapitre.

Qu'il s'agisse des origines ou des destinations, les flux en Loire-Atlantique demeurent essentiellement nationaux, avec 95% d'entrées et 97% de destinations nationales (figure 9). L'existence de flux privilégiés avec la France se vérifie également pour la Haute-Garonne, de manière plus marquée que pour la Loire-Atlantique, notamment pour les flux de destinations nationales (99,6%)

- Analyse des flux entrants et sortants à l'intérieur de la France, comparaison des aires d'approvisionnement et de diffusion et effet de proximité

En Loire-Atlantique, l'analyse de la répartition des flux à l'intérieur de la France révèle un équilibre (malgré quelques différences) entre flux entrants et flux sortants. Pour l'approvisionnement d'une part et pour les sorties d'autre part, le premier groupe et l'extraction locale représentent un peu moins de la moitié des entrées, de même que le second groupe et le reste de la France. Nous pouvons néanmoins apporter quelques nuances.

Si les entrées et les sorties privilégient toutes deux la localisation la plus proche, l'effet de proximité est plus important en sortie qu'en entrée : 47% en sortie et 43% en entrée pour l'ensemble formé

par le premier groupe et l'extraction locale. Cette situation s'explique essentiellement par la répartition des flux entrants et sortants concernant l'extraction locale et la consommation nette : la part des flux destinée à la consommation nette (22%) est bien plus importante que la contribution de l'extraction locale (11%) à l'approvisionnement alimentaire de la Loire-Atlantique. Aussi, uniquement au regard du groupe 1, l'aire d'approvisionnement serait plus petite que l'aire de diffusion car la contribution du groupe 1 à l'approvisionnement alimentaire de la Loire-Atlantique (32%) est plus importante que la part des flux destinée au groupe 1 (25%).

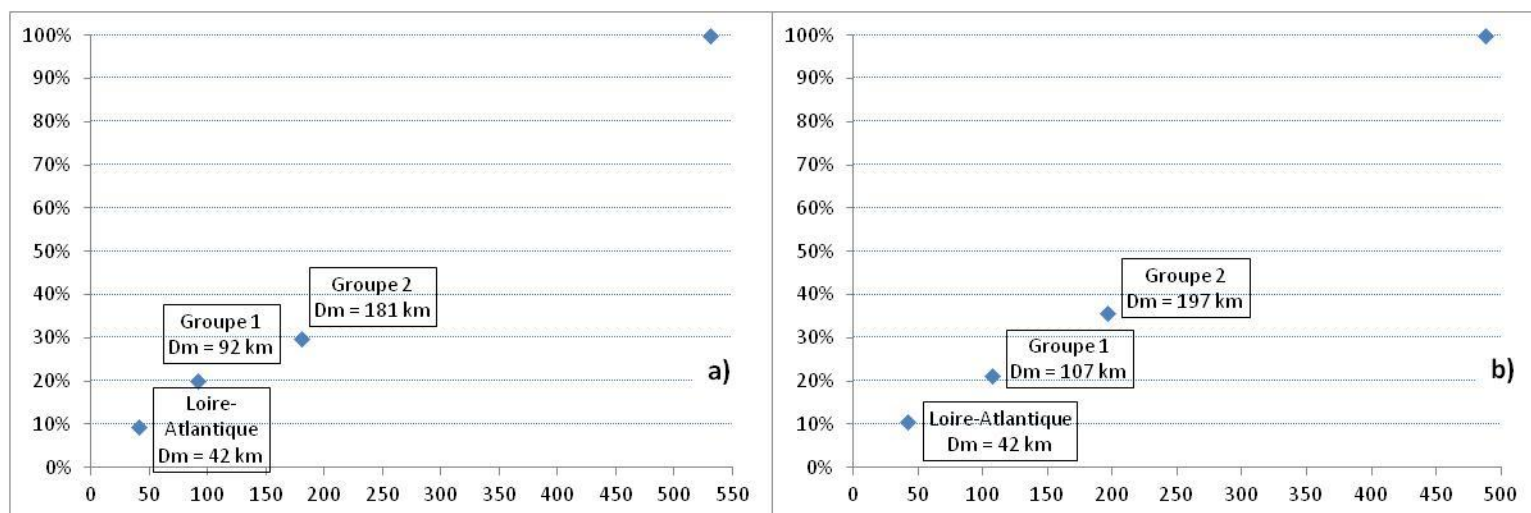
L'aire de diffusion de la Loire-Atlantique n'étant que légèrement plus petite que son aire de d'approvisionnement, le rôle de concentrateur de flux du département est relativement faible. Même si la comparaison entre la Loire-Atlantique et la Haute-Garonne est ici moins évidente, nous pouvons malgré tout nous risquer à dire que la Haute-Garonne jouerait davantage un rôle, certes relatif, de concentrateur de flux puisque son aire de diffusion est bien plus petite que son aire d'approvisionnement : l'ensemble formé par la Haute- Garonne et le premier cercle (six départements limitrophes de la Haute- Garonne) reçoit 55% des flux tandis que pour l'approvisionnement, le premier cercle et l'extraction locale représentent un petit quart des entrées.

- Analyse des distances moyennes d'approvisionnement et de diffusion

Il est intéressant de compléter le constat de dépendance du département vis-à-vis de l'extérieur en prenant en compte les distances parcourues par les fruits et légumes (tonnes. kilomètres). Pour la Loire-Atlantique, le premier et le second groupe ainsi que le reste de la France, elles sont données par la base SITRAM, sachant qu'il se peut qu'une partie des flux de fruits et légumes internes à la Loire-Atlantique échappe à la base car correspondant à des flux faibles non comptabilisés. Les figures suivantes, qui omettent les flux hors France synthétisent ces résultats. Nous pouvons en déduire les distances moyennes d'approvisionnement qui sont données à titre indicatif dans la figure suivante et sont obtenues en divisant les t.km par les tonnages correspondants.

A travers la figure 9, nous pouvons constater l'importance des aires d'approvisionnement et de diffusion. La Loire-Atlantique et la Haute-Garonne présentent tous deux une distance moyenne de diffusion plus faible que la distance moyenne d'approvisionnement. Cependant, l'écart entre les distances moyennes d'approvisionnement et de diffusion est plus marqué en Haute-Garonne qu'en Loire-Atlantique. En Loire-Atlantique, les distances moyennes d'approvisionnement et de diffusion étaient relativement proches respectivement de 190 km et de 179 km. En revanche, en Haute-Garonne, la distance moyenne d'approvisionnement était de 320 km, la distance moyenne de diffusion de 170 km, soit près de deux fois moins.

FIGURE 11 LOIRE-ATLANTIQUE : ORIGINE (A) ET DESTINATION (B) DES FRUITS ET LÉGUMES EN 2006 EN % CUMULÉS, EN FONCTION DE LA DISTANCE MOYENNE D'APPROVISIONNEMENT (DM), KM.



Source : réalisation personnelle inspirée de celle de Sabine Barles. Bases de données SITRAM 2006-ministère des Transports (projet Confluent ANR-08-VILL-0008)

Finalement, ce qui nous interpelle c'est plus le fait que les quantités de fruits et légumes mises en jeu en 2006 en Loire-Atlantique soient importantes que le fait que les aires d'approvisionnement et de diffusion soient plus ou moins grandes ou petites.

Le tableau suivant renforce ce constat d'intensité des flux : les fruits et légumes transportés parcourent de nombreux kilomètres. Même avec une production locale importante, les quantités mises en jeu par les importations et les exportations sont très importantes.

TABEAU 8 FLUX ENTRANTS (A) ET SORTANTS (B) DE FRUITS ET LÉGUMES EN QUANTITÉ (KTONNES REDRESSÉES) EN 2006, LOIRE-ATLANTIQUE

a)	Kilotonnes redressées	b)	Kilotonnes redressées
groupe 1	464	groupe 1	357
groupe 2	210	groupe 2	262
reste France	525	reste France	466
EL	891	DMC	891
Total	2091	Total	1976

Source : réalisation personnelle. Bases de données SITRAM 2006-ministère des Transports (projet Confluent ANR-08-VILL-0008)

III. Quelle couverture des besoins en fruits et légumes des agglomérations nantaise et toulousaine en 2006 ?

A. Quelles possibilités pour un approvisionnement proche ?

* En 2006, la surface agricole utile de l'agglomération nantaise couvre 12 127 hectares contre près de deux fois moins dans le cas du Grand Toulouse couvert par une SAU de 6 916 hectares. 715,8 hectares sont dédiés à la culture des légumes et 163,5 hectares à la culture fruitière. Notons que les légumes secs ne sont pas comptabilisés dans les légumes donc le raisonnement suivant s'appuie sur le bilan des flux de légumes de la Loire-Atlantique, légumes secs exclus.

L'extraction locale, obtenue selon la méthode indiquée au chapitre I.B, est de 11 453 t pour les légumes et de 3 744 t pour les fruits. Si nous considérons la consommation unitaire nette comme identique à celle du département, soit 168 kg/hab pour les légumes et 62 kg/hab pour les fruits, nous obtenons :

- pour les légumes, une consommation nette totale (DMC) de l'ordre de 97,3 kt/an, soit deux fois moins que l'extraction locale dans le département (207,4 kt) ;
- pour les fruits, une consommation nette totale (DMC) de 35,9 kt/an, soit deux fois moins que l'extraction locale dans le département (77 kt).

La comparaison entre le Grand Toulouse et l'agglomération nantaise ne peut se faire que pour les légumes car si 33 ha sont dédiés à la culture des légumes, la culture fruitière est absente (d'après les données officielles). L'extraction locale, qui inclut pourtant les légumes secs, est ainsi inférieure à 500 t, soit vingt-trois fois moins que dans le cas de l'agglomération nantaise. Si nous considérons la consommation unitaire nette comme identique à celle du département, soit 274 kg/hab (tableau 3), nous obtenons une consommation nette totale (DMC) de l'ordre de 180 kt/an, soit plus de cinq fois l'extraction locale dans le département.

* Il s'agit maintenant de mesurer le degré de couverture des besoins en fruits et légumes des agglomérations nantaise et toulousaine par les agglomérations elles-mêmes. La faible couverture des besoins locaux (DMC) par l'extraction locale n'a rien de surprenant en contexte urbain. Elle peut être représentée par le taux d'autosuffisance potentielle EL/DMC, potentielle car rien n'indique que ce qui est produit sur place y est en pratique consommé. Dans une perspective de relocalisation de l'approvisionnement alimentaire, il est important de connaître ce potentiel, qui peut nous indiquer une aire minimale d'approvisionnement théorique dans les conditions agricoles du moment.

Dans l'agglomération nantaise, le taux d'autosuffisance potentielle est de l'ordre de 12% pour les légumes et de 10% pour les fruits (tableau 9). Dans le cas du Grand Toulouse, le taux d'autosuffisance potentielle pour les légumes est de l'ordre de 2 ‰, un taux qui peut être considéré comme inférieur à 1% (tableau 9). Ainsi, les agglomérations restent en grande partie dépendantes de l'extérieur pour leur approvisionnement en fruits et légumes ; cette dépendance étant quasiment entière pour l'agglomération toulousaine.

* La possibilité d'un approvisionnement proche est donc liée à la capacité des espaces agricoles environnants à l'alimenter, elle-même liée à la capacité d'exportation de ces espaces une fois leurs propres besoins théoriques couverts. La capacité d'exportation d'un territoire donné peut être

définie comme l'extraction locale réalisée au sein de ce territoire moins sa consommation nette (EL-DMC). Celle-ci a été déterminée dans le tableau 9 pour la Loire-Atlantique hors agglomération nantaise et la Haute-Garonne hors Grand Toulouse, puis pour l'ensemble formé par la Loire-Atlantique et le premier groupe, toujours sans l'agglomération nantaise ainsi que pour l'ensemble formé par la Haute-Garonne et le premier cercle, toujours sans l'agglomération toulousaine. Il s'agit ainsi de vérifier la capacité des territoires environnants à nourrir la ville centre.

Nous constatons que la capacité d'exportation de la Loire-Atlantique non nantaise est positive pour les légumes seulement. L'agglomération nantaise peut compter sur ses environs immédiats pour se nourrir de légumes car ceux-là ont un taux d'autosuffisance supérieur à 1, de l'ordre de 119%. En revanche, elle ne le peut pas pour les fruits car le taux d'autosuffisance de la Loire-Atlantique en fruits est inférieur à 1 (de l'ordre de 35%). Cependant, même si la Loire-Atlantique dispose d'une capacité d'exportation positive pour les légumes (+20,6 kt) qui peuvent contribuer à l'approvisionnement urbain, cela ne sera pas suffisant car ils ne représentent que **24%** du besoin total de légumes (DMC de l'agglomération nantaise) (20,6 kt / 85,8 kt). Il faudrait donc élargir la zone d'approvisionnement en y incluant le premier groupe. Ce nouveau territoire dispose d'une capacité d'exportation positive à la fois pour les fruits et légumes : + 194 kt de légumes, qui peuvent contribuer à l'approvisionnement urbain et même au-delà car ils représentent 226 % du besoin total (194 kt / 85,8 kt) et 14,4 kt de fruits, qui ne peuvent cependant contribuer à l'approvisionnement urbain qu'à hauteur de 45 % du besoin total (14,4 kt / 32,2 kt)

De son côté, la capacité d'exportation de la Haute-Garonne non toulousaine est négative : Toulouse ne peut pas compter sur ses environs immédiats pour se nourrir de fruits et légumes car ceux-ci ont un taux d'autosuffisance inférieur à 1 (de l'ordre de 23%). Si nous élargissons la zone d'approvisionnement en y incluant le premier cercle dans le cas du Grand Toulouse, ce nouveau territoire dispose d'une capacité d'exportation positive : + 37,4 kt, qui peut contribuer à l'approvisionnement urbain. Cependant, ils n'y suffiront pas puisqu'ils ne représentent que 21 % du besoin total (DMC-EL pour le Grand Toulouse).

TABLEAU 9 FRUITS ET LÉGUMES. EXTRACTION LOCALE (EL), CONSOMMATION NETTE (DMC), CAPACITÉ D'EXPORTATION (EL-DMC), TAUX D'AUTOSUFFISANCE POTENTIELLE (EL/DMC), AGGLOMÉRATION NANTAISE (A) ET GRAND TOULOUSE (B), 2006.

a) Fruits

	Agglomération nantaise	Loire-Atlantique hors agglomération nantaise	Loire-Atlantique & groupe 1 hors agglomération nantaise
Population (nb)	579 131	654 958	3 659 474
EL kt (kt)	3,7	14,2	300,2
DMC (kt)	35,9	41,1	285,8
EL - DMC (kt)	-32,2	-26,9	14,4
EL / DMC	0,1	0,35	1,05

a) Légumes

	Agglomération nantaise	Loire-Atlantique hors agglomération nantaise	Loire-Atlantique & groupe 1 hors agglomération nantaise
Population (nb)	579 131	654 958	3 659 474
EL kt (kt)	11,5	130,7	599,4
DMC (kt)	97,3	110,1	405,3
EL - DMC (kt)	-85,8	20,6	194,0
EL / DMC	0,12	1,19	1,48

b) Légumes

	Grand-Toulouse	Haute-Garonne hors Grand-Toulouse	Haute-Garonne & 1er cercle hors Grand-Toulouse
Population (nb)	651 586	534 752	2 023 346
EL kt (kt)	0,3	34,1	779,5
DMC (kt)	178,8	146,8	742,1
EL - DMC (kt)	-178,5	-112,6	37,4
EL / DMC	0,002	0,23	1,05

Source : réalisation personnelle inspirée de celle de Sabine Barles.
Bases de données : cf partie B. Sources et méthodes utilisées de ce chapitre.

B. Un territoire autosuffisant pour les agglomérations ?

Sabine Barles a proposé une autre façon de poser le problème : se demander s'il existe un territoire autosuffisant englobant chacune des agglomérations. Elle en conclut que la Haute-Garonne est loin d'y répondre. Cela devient davantage possible lorsque lui sont ajoutés ses départements limitrophes (le premier cercle), comme le montre le tableau 6. Le taux d'autosuffisance en légumes y atteint 85 %, soit un déficit de 141 kt et 52 kg/hab/an à comparer à la consommation nette de 344 kg/hab/an.

De son côté, la Loire-Atlantique peut dans une faible proportion couvrir les besoins de l'agglomération nantaise en légumes, elle ne le peut pas du tout concernant les fruits. L'ensemble formé de la Loire-Atlantique et le premier groupe pourrait constituer un territoire autosuffisant englobant l'agglomération nantaise en ce qui concerne les fruits car le taux d'autosuffisance y atteint 94 % soit un déficit de 18 kt et 4 kg/hab/an à comparer à la consommation nette de 75,9 kg/hab/an (voir tableau 6). Il nous faut remarquer que parmi les quatre départements limitrophes de la Loire-Atlantique, un seul semble avoir une capacité d'exportation positive et uniquement pour les fruits, le Maine-et-Loire, ce qui est d'autant plus intéressant que la capacité d'exportation de la Loire-Atlantique est négative pour les fruits. Le Morbihan présente une capacité d'exportation négative à la fois pour les fruits et les légumes. La Vendée et l'Ille-et-Vilaine présentent chacun une consommation nette négative pour 2006, l'analyse mériterait sans doute d'être menée sur une autre année de référence. Bien que ce soit intéressant, nous n'avons pas étudié la capacité d'exportation de chacun des départements constitutifs de notre second groupe dans le cas de la Loire-Atlantique, le présent exercice n'ayant pas vocation à être une analyse purement quantitative.

TABLEAU 10 BILAN DES FLUX DE LÉGUMES (A) ET FRUITS (B), HAUTE-GARONNE, GRAND TOULOUSE ET PREMIER CERCLE ET LOIRE-ATLANTIQUE, AGGLOMÉRATION NANTAISE ET PREMIER GROUPE, 2006, KT.

	EL	I France et Monde	DMI	Ex France	Ex monde	Ex	DMC
a) Haute-Garonne et 1er cercle	780	1 716	2 496	1 419	157	1 575	921
b) Loire-Atlantique et 1er groupe	304	498	802	369	111	480	322

Source : réalisations Sabine Barles (a), personnelle (b). Bases de données : cf partie B. Sources et méthodes utilisées de ce chapitre. NB. EL : extraction locale ; I : importations ; DMI : Direct Material Input ; Ex : exportations ; DMC : direct material consumption (consommation nette).

Le constat de trafic intense que nous avons fait pour la Loire-Atlantique et la Haute-Garonne s'applique également dans le cas de la recherche d'un territoire autosuffisant englobant chacune des agglomérations : la distance DMI/DMC est de 270 % dans le cas de l'ensemble Haute-Garonne/premier cercle, de 249% dans le cas de l'ensemble Loire-Atlantique/ premier groupe.

Finalement, que la capacité d'exportation de la Loire-Atlantique non nantaise soit positive (pour les légumes) ou que celle de la Haute-Garonne non toulousaine soit négative, cela n'empêche pas à ces départements d'être au cœur d'un trafic intense de flux d'importations (DMI/DMC) et d'exportations (Exportations/DMI). De plus, même si les territoires alentours sont théoriquement aptes à approvisionner chacune des agglomérations en question (taux d'autosuffisance potentielle supérieur ou inférieur à un, capacité d'exportation positive ou négative), le trafic DMI/DMC reste intense.

C. Conclusion

Mener le raisonnement du bilan des flux de fruits et légumes dans deux contextes différents nous a permis de constater que la tendance était plutôt défavorable à un approvisionnement alimentaire local pour les agglomérations nantaise et toulousaine.

En 2006, l'agglomération nantaise restait en grande partie dépendante de l'extérieur pour son approvisionnement en fruits et légumes et la Loire-Atlantique ne pouvait y contribuer qu'à hauteur de 24% de son besoin total de légumes. Le Maine-et-Loire semblait être le seul des quatre départements limitrophes de la Loire-Atlantique capable de contribuer à son approvisionnement en fruits du fait de sa capacité d'exportation positive. Cette remarque est toutefois à considérer avec prudence car ce résultat intègre la ville d'Angers. Quant à l'agglomération toulousaine, celle-ci restait quasiment entièrement dépendante de l'extérieur pour son approvisionnement et la Haute-Garonne ne pouvait contribuer à ses besoins de fruits et légumes. Il s'est malgré tout avéré que les départements limitrophes (premier cercle) de la Haute-Garonne pouvaient en partie et potentiellement contribuer à l'approvisionnement urbain.

Ces résultats montrent bien le décalage qui peut exister entre la réalité de la situation et le discours tenu sur la valorisation d'un approvisionnement alimentaire local. Encourager les échanges directs entre producteurs et consommateurs, vouloir optimiser les échanges dans la distribution ne sont pas suffisants pour mener à bien ce projet. Il faut également mettre en avant, dans cette perspective, le rôle majeur de la maîtrise du foncier agricole et de l'orientation du type de production.

Précisons que les résultats présentés ne prennent pas en compte la situation de l'agglomération nantaise par rapport à d'autres villes elles-mêmes consommatrices de produits agricoles qui pourraient être situées dans les environs immédiats de l'aire d'approvisionnement étudiée (ici l'ensemble formé par la Loire-Atlantique et ses départements riverains). A ce sujet, les départements proches de la Loire-Atlantique sont relativement bien peuplés et contiennent des villes de tailles importantes qui exigent elles aussi un approvisionnement important. Cette limite n'est pas moins vraie dans le cas de la Haute-Garonne car les villes restent de taille modeste et permettent un raisonnement par aires concentriques (la Haute-Garonne sans le Grand Toulouse, puis la Haute-Garonne et le premier cercle sans le Grand Toulouse). L'ajout des départements limitrophes des départements adjacents à la Haute-Garonne (second cercle) poserait le même problème que rencontre la Loire-Atlantique avec le premier groupe, à savoir la nécessité d'approvisionnement de villes de tailles importantes comme Bordeaux par exemple.

Cette étude nous a également permis de constater que la question de l'importance ou non des aires et des distances d'approvisionnement/de diffusion était, certes pertinente, mais secondaire par rapport à celle de l'intensité des flux en jeu. Ce sont ces deux grandes observations que nous serons amenée à approfondir et à interroger d'un point de vue opérationnel dans la partie suivante qui s'attachera à mettre en regard les résultats que nous avons obtenus à partir de l'étude chiffrée et les moyens mobilisés ou à mobiliser par les acteurs locaux pour répondre à la situation que nous avons décrite.

Partie 3 Quelle mise en œuvre de la reterritorialisation et de la relocalisation du système alimentaire sur le territoire de l'agglomération nantaise ?

Les résultats de l'étude chiffrée nous ont permis de constater le décalage qui existait entre le discours relatif à la relocalisation de l'approvisionnement alimentaire et la réalité de la situation. En effet, bien que la Loire-Atlantique ne puisse approvisionner l'agglomération nantaise que dans de faibles proportions, le discours dominant porte malgré tout sur la relocalisation de l'approvisionnement. Or, le projet de relocalisation de l'approvisionnement alimentaire ne peut aboutir dans les conditions actuelles de la production locale. Quel sens peut-on alors donner au projet de rapprochement entre production et consommation si la production locale fait défaut ? La question de la distance nous apparaît secondaire au regard des capacités productives de l'agglomération nantaise, de la Loire-Atlantique et des départements limitrophes de cette dernière. De ce fait, nous analyserons dans un premier temps, les moyens déployés par le territoire de l'agglomération nantaise (ici le territoire acteur) pour agir sur les espaces agricoles, supports de la production et préalables à une relocalisation de l'approvisionnement alimentaire.

Si la question de la distance apparaît secondaire, elle n'est toutefois pas dénuée d'intérêt. Ainsi, nous tenterons dans le second chapitre de qualifier la mise en œuvre du projet de relocalisation et de reterritorialisation de l'approvisionnement alimentaire au sein de la ville de Nantes. Le développement se fera dans deux directions. Assurément l'étude chiffrée fait état d'une inadéquation entre offre et demande et remet en question le discours sur la relocalisation de l'approvisionnement alimentaire. Il reste que quelle que soit l'importance de la production, celle-ci n'est pas nulle. La question de l'organisation et de la gestion des flux alimentaires (logistique, distribution, commercialisation) garde donc tout son intérêt. Elle est d'autant plus importante que nous avons constaté que la question de la distance paraissait secondaire au regard de l'intensité des échanges de denrées alimentaires, du moins dans le cas des fruits et légumes. Parmi les leviers à actionner pour enrayer cette dynamique, nous pensons qu'une réflexion à l'échelle d'un territoire quel qu'il soit peut être un moyen de considérer davantage la question des flux et d'agir sur le fonctionnement de ces derniers. Cette dernière réflexion n'invalide pas la précédente, la remise en question de la relocalisation, mais exprime simplement des niveaux différents de questionnements. Elle traduit également le lien fort qui existe entre relocalisation et reterritorialisation.

Chapitre 1 Agir sur la ressource et l'activité agricoles

Agir en faveur de la relocalisation et de la reterritorialisation du système alimentaire suppose d'avoir prise sur les espaces et l'activité productive avant d'envisager une maîtrise même partielle des flux agricoles et alimentaires. A ce sujet, les documents de planification constituent un premier outil mis à disposition des communes et des intercommunalités. Nous serons donc amenée à étudier la prise en compte de l'agriculture dans ces documents à travers l'analyse du Schéma de Cohérence

Territoriale de la métropole Nantes-Saint Nazaire. Ensuite, nous reviendrons brièvement sur certaines des actions mises en place pour faire vivre ces espaces. Enfin, ces initiatives et politiques nous conduiront à discuter du renouvellement des relations entre la ville et l'agriculture.

I. La protection par les documents de planification

Cette première section se divise en trois temps : le premier revient sur l'intérêt croissant accordé à la protection des espaces agricoles, le second s'attache à analyser concrètement –à partir du contenu- la manière dont la question agricole est traitée à travers le SCoT avant de présenter certaines limites quant à la prise en compte de l'agriculture et de ses espaces dans le SCoT.

A. Un intérêt croissant accordé à la protection des espaces agricoles

Avant d'analyser la prise en compte de l'agriculture et de ses espaces dans les documents d'urbanisme, revenons un instant sur le cadre de pensée dans lequel elle s'inscrit.

La prise de conscience des enjeux de la préservation de l'agriculture périurbaine est pour Nantes Métropole ancienne car elle date des années 1990. Plusieurs éléments expliquent cet intérêt ancien que porte la communauté d'agglomération à la question agricole. Pour Bruno Jullien, directeur d'études et projets à l'Agence d'Urbanisme de la Région et de l'Agglomération Nantaise (entretien du 14 mai 2012), l'émergence de la réflexion sur les enjeux de la préservation de l'agriculture est née au milieu des années 1990 d'un groupe intitulé Villes Fertiles. S'étaient associés au sein du groupe l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Nantaise, le District (ancêtre de Nantes Métropole), la Chambre d'Agriculture de Loire-Atlantique et quelques communes. Cette démarche a permis de mettre en avant les limites de l'étalement urbain consommateur d'espaces agricoles, le besoin de densification et les potentialités de densification en ville. Par ailleurs, l'agglomération nantaise a été amenée à réfléchir à la place de l'agriculture dans sa politique d'aménagement de l'espace et d'urbanisme pour d'autres raisons. D'après Hélène Garnier, chef du service coordination et cohérence urbaine à Nantes Métropole (entretien du 30 mai 2012), les élus souhaitaient à la fois pérenniser un espace agricole dynamique avec une variété de productions agricoles, préserver des territoires agricoles durables mais aussi augmenter le potentiel de production locale du territoire. Elle ajoute que cet intérêt a émergé à la suite du constat fait, à partir des diagnostics réalisés en 2005, qu'il existait de nombreuses demandes de terres de la part d'agriculteurs et de jeunes en recherche d'installation. Enfin elle évoque le contexte ambiant des aspirations environnementales, de réflexion sur les circuits courts et sur la valorisation des productions locales dans le cadre notamment de politiques plus globales telles que le Plan Climat qui explique l'attention portée à la question agricole.

Certes, la prise de conscience des enjeux de l'agriculture périurbaine est ancienne dans le cas de Nantes, mais la prise en compte de cette dernière dans la politique de planification est récente car ne date que des années 2000. Si Dominique Barreau, responsable de la politique d'agriculture périurbaine, fait référence à la « *culture de l'étalement urbain* », c'est bien parce qu'il y avait selon lui un « *déficit de planification jusqu'au début des années 2000 : [il n'y avait alors] pas de schéma*

directeur et l'intercommunalité était limitée à un District jusqu'au 1^{er} janvier 2001 »⁴⁰. H. Garnier évoque ce défaut de planification en nous rapportant deux limites souvent attribuées au Plan d'Occupation des Sols, remplacé aujourd'hui par le Plan Local d'Urbanisme⁴¹. Elle nous explique que ce qui est reproché au zonage des POS réside dans l'assimilation de l'agriculture aux zones naturelles dans les documents d'urbanisme (zone « N » des POS) sans que celle-ci ne fasse pour autant l'objet d'une protection particulière. Selon elle, ce classement reflète l'écart qu'il pouvait exister entre la volonté de préservation des espaces agricoles et les moyens alloués par les documents d'urbanisme pour y répondre, qui autorisaient, de par leur zonage, le mitage de l'habitat diffus (extensions mesurées des habitations possibles en zones NC). Cette critique a d'ailleurs été intégrée dans le rapport de présentation du SCoT car il est mentionné que ce classement « *ne permet pas de répondre à lui seul aux problématiques de pression urbaine et de périurbanisation* »⁴². Une autre limite à noter réside cette fois dans le défaut d'application de règles pourtant existantes. H. Garnier nous cite le cas des périmètres de réciprocité, qui empêchent de construire même en zone constructible dans un rayon de cent mètres dès lors qu'il existe un bâtiment agricole. Cette règle existait déjà dans le Code Rural mais n'était pas souvent appliquée car, d'après H. Garnier, aucun document ne traçait ces périmètres, ce qui limitait de ce fait leur prise en compte lorsque les communes délivraient les permis de construire.

Tous nos interlocuteurs s'accordent à dire que la préoccupation pour intégrer la question agricole dans la politique de planification date des années 2000, années marquées par un nouveau contexte législatif. En effet,

« les trois lois complémentaires – loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire le 25 juin 1999, loi relative au renforcement de la coopération intercommunale le 12 juillet 1999 et loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain créant les SCoT le 13 décembre 2000, desquelles on peut rapprocher la loi d'orientation agricole – vont contribuer à faciliter la prise en compte de l'agriculture périurbaine par la planification urbaine et les politiques territoriales » (Terres en Villes (assoc.), 2008, p.14).

Il y est notamment demandé aux SCoT et PLU d'engager des mesures permettant de préserver les surfaces agricoles et rappelé la vocation nourricière de l'agriculture. Lors de notre entretien en mai 2012, H. Garnier a elle aussi insisté sur le rôle du cadre législatif devenu plus stricte depuis les années 2000 sur ce qui est autorisé ou non en zone agricole. D. Barreau précise que, dans le cas de Nantes Métropole, cette prise en compte s'est accélérée en 2004-2006 dans le cadre de la préparation de la révision des PLU⁴³.

⁴⁰ Guide « Les bonnes pratiques pour le développement de l'économie de proximité ». Repéré le 30 avril 2012 à <http://www.scribd.com/doc/75551892/Guidefr>

⁴¹ Entretien avec Hélène Garnier, chef du Service coordination et cohérence urbaine de NM (30 mai 2012).

⁴² Syndicat mixte du Schéma de cohérence territoriale de la métropole Nantes Saint-Nazaire. *Rapport de présentation 2 - État initial de l'environnement*

⁴³ Entretien avec Dominique Barreau, Responsable de la politique d'agriculture périurbaine de NM (22 mai 2012)

B. Quelle prise en compte de l'agriculture et de ses espaces dans le SCoT et dans les PLU ?

Précisons que l'élaboration du SCoT de Nantes-Saint Nazaire s'est déroulée sur la période 2004-2007 et le projet a été approuvé en mars 2007, soit sept ans après que la loi SRU de 2000 ait instituée ce document. Le SCoT porte sur un grand territoire composé de cinq intercommunalités⁴⁴ (57 communes) dont fait partie Nantes-Métropole. Sur les 800 000 habitants que comptent les territoires du SCoT, la majorité se trouve dans les deux pôles urbains de Nantes et de Saint-Nazaire. S'ajoutant aux nombreux autres périmètres existants sur le territoire, le périmètre retenu intègre deux aires urbaines mais celui-ci ne recouvre pas la totalité des deux aires. Par ailleurs, le traitement de la question agricole au niveau communautaire semble être, aux dires d'H. Garnier⁴⁵, un élément qui facilite sa prise en compte dans le SCoT. D'après elle, dans le cas où les terres d'un exploitant sont dans une commune mais que son siège d'exploitation se situe dans une autre commune, les discussions entre communes s'en trouvent facilitées. L'échelle communautaire faciliterait également la prise en compte de l'agriculture d'un autre point de vue, du fait de ce que Helin et Struillou (2007, p.4) nomment « l'effet parapluie » : « *Au niveau communal, la question du zonage est souvent très conflictuelle. Aussi pouvoir recourir aux orientations du SCOT qui figent telles ou telles zones peut être intéressant pour certaines communes pour préserver dans les PLU certaines zones agricoles ou encore pour limiter le mitage* ».

Le contexte posé, il s'agit maintenant d'étudier les modalités de prise en compte de l'agriculture au travers de ce dispositif de planification territoriale qu'est le SCoT de la métropole Nantes-Saint-Nazaire. La présente analyse s'appuie largement sur les sources suivantes :

- la lecture des documents validés (rapport de présentation, PADD, DOG) ;
- les entretiens que nous avons réalisés notamment auprès d'Hélène Garnier, chef du service coordination et cohérence urbain à Nantes Métropole ;
- la démarche AgriSCoT issue du projet AgriSCoT conduit par Terres en Villes qui a étudié celui de Nantes-Saint Nazaire entre autres⁴⁶ ;
- les résultats de la mission que le Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (DGuHC) a confiée au Groupe de recherche sur les institutions, le droit de l'aménagement et l'urbanisme (GRIDRAUH) et qui portait sur l'évaluation des premiers SCoT.

Nous ne prétendons pas mener une analyse exhaustive du traitement qui est fait de l'agriculture à travers le contenu du document (nous ne traitons pas de l'implication des acteurs et de leurs interactions par exemple). L'objectif est, en reprenant chacune des parties qui constituent le SCoT, de faire ressortir les éléments les plus essentiels pour comprendre la place qui est faite à l'agriculture dans l'agglomération nantaise à la lumière de la situation que nous avons décrite dans la partie précédente.

⁴⁴ Depuis son extension en juillet 2010, le SCoT repose sur 6 intercommunalités regroupant 61 communes sur 1873m² pour 800 000 habitants et 350 000 emplois (source : diagnostic agricole de la CARENE).

⁴⁵ Entretien avec Hélène Garnier, chef du Service coordination et cohérence urbaine de NM (30 mai 2012).

⁴⁶ Le projet AgriSCoT concerne la prise en compte de l'agriculture et de ses espaces dans la planification stratégique : SCoT, les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA)... Il s'est déroulé en 2009-2010 et a abouti à la démarche AgriSCoT diffusée sous la forme de publication d'un cahier et d'un guide, en cours d'actualisation.

Dans le rapport de présentation, un point nous semble important à soulever car en avance sur son temps : « *Avant même l'adoption de l'article 36 de la loi du 5 janvier 2006 qui, désormais, impose aux auteurs du SCOT de répertorier ces besoins [en matière d'agriculture], le diagnostic avait ici déjà pris en compte cet élément clé du SCOT* » (Helin & Struillou, 2007, p.30). Le diagnostic en matière agricole concerne par exemple l'état et l'évolution des terres et des exploitations, les grandes typologies de production, l'imbrication ville/campagne...Par ailleurs, le territoire agricole est perçu comme un « *lieu d'enjeux forts* » notamment du fait que « *Nantes Métropole concentre pour sa part près du quart des espaces classés à vocation agricole du SCoT* »⁴⁷.

L'analyse du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCoT permet de comprendre la vision de l'agriculture sous jacente et les attentes formulées envers celles-ci. Ce qui nous semble être une évolution majeure est que la démarche du SCoT témoigne de la volonté de reconnaître l'espace agricole comme une composante du territoire et non plus comme une simple réserve foncière. De plus, l'agriculture est l'une des cinq orientations du projet politique du SCoT à savoir « *Conforter l'activité agricole et valoriser un espace agricole pérenne* » (PADD). Le fait qu'un volet à part lui soit consacré au sein du SCoT, qui plus est n'est pas obligatoire, permet de traiter de l'agriculture sous plusieurs angles : l'économie, l'environnement, le foncier, le paysage, le territoire voire de poser les bases d'une politique agricole. Cette dernière remarque fait référence à un avis donné par le guide publié par Terres en Villes : « *en qualifiant l'agriculture souhaitée sur le territoire, c'est un projet agricole qui est défini* »⁴⁸. Toutefois, une fonction semble amplement développée dans le SCoT, la reconnaissance du rôle majeur de l'agriculture dans le fonctionnement global du territoire, comme en témoigne cette extrait : « *Le Scot reconnaît le caractère tout à fait central des questions agricoles dans la stratégie de développement du territoire* » (PADD, p.37). Enfin, nous pourrions être dubitatifs quant à la prise en compte de l'agriculture et de ses espaces puisque le PADD avance son ambition de développement de la métropole et a pour objectif de « *conforter et [d']améliorer son positionnement européen* » (p.7). Cependant, comme le signalent Helin et Struillou (2007, p.38) « *Si l'objectif développement semble ainsi prépondérant dans la fixation des objectifs des politiques d'urbanisme, la "durabilité" du projet n'est pas pour autant totalement occultée* ».

Après avoir énoncé « *les grandes orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés* » (p.2-6), dont l'enjeu est de limiter l'étalement urbain, le DOG présente « *les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels agricoles ou forestiers* » (p.6-8). C'est selon nous une manière, ne serait-ce que dans l'intitulé, de mettre en avant le lien entre urbanisme et agriculture. Trois grands principes structurent cet objectif d'équilibre entre espaces : économiser l'espace et assurer un développement cohérent, assurer la protection de l'espace agricole et développer les espaces forestiers. Afin de comprendre la déclinaison de ces principes, nous pouvons reprendre deux des entrées de la démarche AgriSCoT : les espaces agricoles et les activités agricoles. Ces éléments non exhaustifs sont à mettre en relation avec les insuffisances des anciens documents d'urbanisme évoquées dans la section I.A. de ce chapitre.

⁴⁷ Syndicat mixte du Schéma de cohérence territoriale de la métropole Nantes Saint-Nazaire. *Rapport de présentation 2 - État initial de l'environnement*

⁴⁸ Terres en Villes (2009). *Comment bien prendre en compte l'agriculture et ses espaces dans les SCoT ?*

Dans le DOG, la prise en compte de l'agriculture passe par la protection des espaces agricoles, supports de l'activité agricole. Le document mentionne différents moyens pour atteindre cet objectif.

Le classement et la réglementation des espaces sont un premier moyen utilisé pour protéger l'agriculture. En effet, le DOG préconise trois types de zonages pour « *garantir la vocation agricole d'espaces cohérents* » : les zones correspondant à l'habitat isolé (zones dites NH), les zones d'agriculture non pérenne ou d'enjeux (zones dites NX) et les zones agricoles durables (zones dites A). L'analyse de ces trois zones s'appuie, de manière complémentaire au DOG du SCoT, sur l'entretien que nous avons eu avec Hélène Garnier⁴⁹ et le document « *Métropole verte et bleue* »⁵⁰ réalisé par Nantes Métropole suite à l'approbation des PLU. Même si la superficie consacrée aux zones NX est importante (895 hectares) par rapport à celle dédiée aux zones NH (475 hectares), la dimension agricole est assurée dans les PLU de 2006 car les zones A recouvrent 15 003 hectares⁵¹.

Revenons un peu plus en détail sur chacune de ces zones. La création des zones NH autorise les constructions à usage d'habitation non liées à l'agriculture mais de manière très limitée car est instaurée une règle de 50 m² de SHOB⁵² qui encadre l'évolution des constructions existantes.

Les zones d'agriculture non pérenne (Nx) sont des zones où l'usage agricole n'est pas garanti au-delà du PLU. Il s'agit de zones naturelles aujourd'hui à vocation agricole mais dans lesquelles est interdite la construction des sièges d'exploitation pour éviter qu'il y ait de nouveaux agriculteurs qui s'installent alors que la viabilité sur le long terme n'est pas assurée (pas de repreneur, friches alentours...). D'après H. Garnier, c'est une manière de figer ces espaces le temps d'avoir une vision prospective suffisante. Elle ajoute que, dans le cadre du Grenelle, Nantes Métropole est amenée à mettre en place un PLU intercommunal qui doit être approuvé avant le 1er janvier 2016 ; la révision générale des PLU est donc prévu pour fin 2012-début 2013. Ce sera alors l'occasion, nous dit elle, de redéfinir la vocation de ces espaces qui seront alors reclassés soit en zone agricole ou en zone d'urbanisation future soit seront maintenues en zone Nx.

La définition des zones agricoles durables est un élément clé du SCoT. Vouées exclusivement à l'activité agricole avec un engagement pris pour vingt ans, ces zones donnent une lisibilité à l'agriculteur en s'engageant sur un terme plus long que les documents d'urbanisme. Alors que les extensions mesurées des habitations étaient possibles dans les zones NC des POS antérieurs, celles-ci ne sont désormais pas autorisées en zone A.

Une autre particularité du SCoT réside dans la création de zones de forêts urbaines qui représentent au total 1 416 hectares. Il s'agit de zones dans lesquelles il y avait de la déprise agricole au sens où ces territoires n'étaient pas viables pour l'agriculture. Pour autant le souhait émis était de ne pas favoriser l'étalement urbain et donc de ne pas les rendre constructibles. L'objectif suivi était de leur donner une vocation afin qu'ils ne se transforment pas en friches car ces dernières autorisent une pression accrue pour l'urbanisation. Ce concept de forêt urbaine, inscrit dans la Directive Territoriale d'Aménagement estuaire de la Loire – niveau supérieur au SCoT –, est encore en projet mais à terme il s'agit de développer l'agroforesterie dans un contexte de changement climatique (diversification des modes de production d'énergie...).

⁴⁹ Entretien avec Hélène Garnier, chef du Service coordination et cohérence urbaine de NM (30 mai 2012).

⁵⁰ Le document « Métropole verte et bleue » porte sur les éléments inscrits dans les PLU concernant la thématique de la trame verte et bleue dont une grande partie traite de l'agriculture (DGDU-SCCU-2009).

⁵¹ Ibid.

⁵² Surface Hors Œuvre Brute.

Le DOG utilise également la quantification et la délimitation des espaces agricoles pour protéger ces derniers.

Il définit un stock de surfaces à préserver pour l'agriculture car il fixe comme objectif de pérenniser, au minimum, à plus de vingt ans, 69.000 hectares d'espaces agricoles pérennes (zonage A au sens de l'article R 123-7 du code de l'urbanisme) sur les 78.000 recensés en 2004 mais ce chiffre ne semble plus être d'actualité⁵³. Nous regrettons de n'avoir pu éclaircir ce dernier point.

De plus, le DOG fixe une proportion à respecter dans le temps entre espaces urbains et espaces agricoles et répartit par territoires des surfaces à protéger. Il s'agit de maintenir les 85% d'espaces agricoles ou naturels que compte le territoire. La répartition du foncier agricole se fait par intercommunalité par le biais des schémas de secteurs qui fixent à leur tour la répartition par commune, ce qui laisse une marge d'interprétation pour l'adaptation des limites des espaces à protéger au contexte local. H. Garnier nous livre quelques précisions à ce sujet⁵⁴. Nantes Métropole n'a effectivement pas de schéma de secteur car les vingt-quatre PLU qu'elle compte sont considérés comme équivalents à celui-ci. Néanmoins, Nantes Métropole dispose d'un service chargé de la coordination de ces vingt-quatre PLU et de pérenniser au moins 14 400 hectares d'espaces agricoles (deuxième rang sur les cinq intercommunalités qui composent le SCoT) pendant au moins vingt ans. Compte tenu de cette obligation, un système de compensation se met en place s'il se produit la suppression d'une terre agricole. Dans ce cas, une terre agricole dans une zone Nx peut être amenée à être reclassée en zone à vocation agricole A si un repreneur a été trouvé par exemple. A notre connaissance, ce principe n'a pas encore été mis en application (information non vérifiée). L'objectif de réduction de 10% de consommation annuelle d'espace par l'urbanisation est un autre exemple d'orientation chiffrée qui reflète la volonté d'économiser l'espace et d'aller vers une densification accrue des centres urbains.

Enfin, le DOG localise les espaces où l'agriculture joue un rôle stratégique à travers une carte des enjeux agricoles du territoire. Le document informe que les schémas de secteurs et les PLU sont amenés à préciser et délimiter plus finement les espaces concernés. Cette carte indique notamment le maintien des coupures vertes entre les bourgs et les centres urbains, le maintien d'une activité agricole dans les couronnes urbaines des pôles urbains, la préservation des espaces agricoles situés autour du projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, et notamment ceux situés entre le site du projet et l'agglomération nantaise.

Par ailleurs, le DOG localise des limites pour l'urbanisation et ce de deux manières : en délimitant les extensions urbaines et en définissant trente-six coupures vertes (emprise non connue). Les coupures vertes identifient et localisent les grandes coupures paysagères le long de certains grands axes de communication (toute nouvelle urbanisation y est interdite) pour éviter une « *urbanisation linéaire* »⁵⁵. De plus, le DOG identifie, qualifie et localise les lieux susceptibles d'accueillir une urbanisation diffuse (écarts, hameaux et villages) et fixe des règles pour limiter cette dernière. Ces règles consistent par exemple à imposer aux PLU la prise en compte « *[du] potentiel de densification*

⁵³ Séminaire du groupe « Gestion de l'espace » - Réseau Rural Français - 31 mai 2010.

⁵⁴ Entretien avec Hélène Garnier, chef du Service coordination et cohérence urbaine de NM (30 mai 2012).

⁵⁵ Ibid.

du centre-ville et [du] potentiel résiduel de construction dans les hameaux et villages »⁵⁶ avant d'envisager des extensions urbaines.

Parallèlement à la protection des espaces agricoles, le DOG prescrit des mesures concernant la protection des sièges d'exploitation et de l'activité agricole.

En effet, il protège les sièges d'exploitations et l'activité agricole en imposant notamment aux PLU de « *définir la distance maximale entre les bâtiments d'exploitation et le logement de fonction et à défaut les conditions d'implantation des logements en continuité du bâti existant le plus proche (écart, hameau, village)* » (DOG, p.7).

De plus, il réglemente la localisation de l'urbanisation à proximité des exploitations notamment en limitant « *la construction d'habitations aux abords des sièges d'exploitation* » (p.7) y compris les logements de fonction. Il interdit toute construction en zone NH et n'autorise en zone naturelle que « *les constructions légères nécessaires pour les pâturages et la gestion des prairies humides* » (DOG).

Par ailleurs, le DOG limite « *la fragmentation des exploitations agricoles par les infrastructures* » (p.7) et prend en compte les impacts de l'urbanisation sur la desserte des espaces agricoles : « *L'extension des villages doit être limitée et ne doit pas entraîner un agrandissement de la zone agglomérée sur les voies d'accès ni contraindre les activités agricoles* » (DOG). Même si ce sont des règles générales, celles-ci contribuent à donner davantage de visibilité à l'activité agricole en s'intéressant aux conditions de son exercice et à territorialiser la politique agricole⁵⁷.

C. Limites relatives à la prise en compte de la question agricole dans le SCoT et *in fine* dans les PLU

Les documents d'urbanisme ne peuvent traiter seuls de toutes les problématiques agricoles notamment du fait de l'existence de déterminants nationaux, européens et mondiaux de l'agriculture qui pèsent sur l'exercice local et de la dimension prévisionnelle de ces documents (H. Garnier)⁵⁸. Néanmoins, il nous semble que si beaucoup de décisions influant sur l'agriculture ne dépendent pas du niveau local, les choix faits en matière agricole dans les documents d'urbanisme conditionnent en partie son devenir. Cela nous amène à souligner, dans le cadre de notre questionnement les limites suivantes : la lutte contre l'étalement urbain guide la protection des espaces et des activités agricoles, les moyens manquent pour lier les questions agricole et alimentaire et enfin la question de l'évaluation n'est pas achevée.

Le fait que la protection des espaces et des activités agricoles soit guidée par la lutte contre l'étalement urbain constitue, selon nous, une première limite. L'opposition classique entre espace urbain et espace agricole ou rural est de ce fait encore loin d'être dépassée. Comme nous le fait remarquer à juste titre Franck Bonnet⁵⁹, technicien au service activités économiques et emploi du Conseil Général de Loire-Atlantique, le changement de dénomination des documents d'urbanisme

⁵⁶ « Les chantiers du SCoT de la métropole Nantes – Saint-Nazaire – Du SCoT aux PLU ».

⁵⁷ Terres en Villes (2009). *Comment bien prendre en compte l'agriculture et ses espaces dans les SCoT ?*

⁵⁸ Entretien avec Hélène Garnier, chef du Service coordination et cohérence urbaine de NM (30 mai 2012).

⁵⁹ Entretien avec Franck Bonnet, Service activités économiques et emploi du Conseil Général de Loire-Atlantique (14 mai 2012).

traduit la manière dont est appréhendée l'agriculture : dans le Plan d'Occupation des Sols, il était question d'occupation du territoire tandis que dans le Plan Local d'Urbanisme, il s'agit d'urbanisation. Selon nous, même si les espaces agricoles et naturels ont cessé d'être considérés comme des réserves pour l'urbanisation, il reste que l'ordre des choses est révélateur : « *Le renforcement de l'espace agricole est un enjeu pour aider à contenir l'étalement urbain* » (p.68)⁶⁰ ou encore « *l'organisation du développement urbain doit permettre d'assurer une protection des sièges d'exploitation ...* » (DOG, p.7). Même si cela induit la protection des espaces agricoles et naturels, le maître mot reste la lutte contre l'étalement urbain. Finalement, même si des avancées ont eu lieu depuis les Plans d'Occupation des Sols, l'espace agricole nous semble peu traité pour lui-même. Selon nous, autant le projet urbain paraît abouti, autant la définition du projet agricole reste assez générale. L'extrait qui suit appuie notre raisonnement :

« C'est évidemment la culture de l'urbanisme qui prédomine, une manière de faire la ville et de concevoir son rôle. Elle est particulièrement présente dans les PADD de Nantes (...) que l'on pourrait qualifier de post-urbaniste. (...) C'est l'urbain et ses besoins qui encadrent le PADD et le « construire la Ville » qui le structure : le PADD du SCoT Nantes Saint-Nazaire affiche d'abord la nécessité de renforcer le maillage urbain de la métropole (...). A Nantes, on positionne la métropole dans la compétition inter-métropolitaine européenne » (Terres en Villes (assoc.), 2008).

Si nous revenons à notre réflexion initiale à savoir que, dans une perspective de relocalisation de l'approvisionnement alimentaire, la question de la capacité des territoires environnants de l'agglomération à pouvoir satisfaire les besoins alimentaires urbains est essentielle, il nous semble que l'implication du SCoT rencontre des limites pour favoriser cette capacité. Bien que les documents de planification intègrent de plus en plus de thématiques notamment depuis le Grenelle 2 de l'environnement, la question alimentaire nous semble peu présente.

Certes, le SCoT de Nantes-Saint-Nazaire cherche à garantir la viabilité économique de l'activité agricole par la protection des espaces agricoles (superficie, situation géographique), ce qui prouve que le document porte de l'intérêt à la question alimentaire. Toutefois, l'objectif n'est pas énoncé comme tel et la façon dont sont élaborés le zonage dans le PLU et la réglementation ne permet de traiter que de manière indirecte de la question alimentaire comme en témoignent par exemple les zones d'Appellation d'Origine Contrôlée ou encore les zones agricoles durables⁶¹. Ces dernières sont néanmoins empreintes d'un défaut que la plupart de nos interlocuteurs reconnaissent (Nantes Métropole, Conseil Général, AURAN, Chambre d'agriculture). En effet, même si ces zones marquent une volonté forte de maintenir l'agriculture et de donner une lisibilité aux exploitants des perspectives d'évolution de leur activité en allant au-delà de la durée de vie des PLU, l'horizon des vingt ans minimum reste un engagement politique non réglementaire et soumis aux logiques électorales. Ajoutons que la courte durée de vie des documents d'urbanisme (raccourcie à six ans depuis le Grenelle 2) qui contraste avec celle plus longue nécessaire à l'amortissement de l'investissement en agriculture constitue probablement un frein à la prise en compte de l'agriculture par les documents d'urbanisme.

⁶⁰ Syndicat mixte du Schéma de cohérence territoriale de la métropole Nantes Saint-Nazaire. *Rapport de présentation 1 - Diagnostic*

⁶¹ Entretien avec Hélène Garnier, chef du Service coordination et cohérence urbaine de NM (30 mai 2012).

Par ailleurs, il est avancé dans le SCoT que « *l'agriculture doit permettre d'assurer un lien entre les habitants et le territoire* » notamment « *en accompagnant le développement de filières de ventes de proximité* » (PADD, p.38). Nous pouvons y voir une manière de valoriser le bassin de consommation locale mais se pose alors la question des moyens nécessaires à l'application de cette orientation. Le seul moyen concret évoqué nous semble assez limité : il s'agit de l'autorisation du changement de destination des bâtiments agricoles, autorisation qui est accordée dans le cas de la vente directe. Nous observons également que le SCoT et les PLU ne s'expriment pas sur les types de production ou sur les orientations économiques agricoles souhaitées ; des raisons juridiques sont avancées à ce sujet : « *le SCoT n'est pas un projet économique, mais un projet de planification territoriale (...)* »⁶². Nos propos trouvent un écho dans ceux tenus par H. Garnier lorsqu'elle évoque la difficulté de trouver un équilibre entre les orientations générales définies par le SCoT et *a posteriori* par le PLU, et les moyens dont ces derniers disposent pour les mettre en œuvre : « *Nous on est constamment sur ce fil de rasoir entre ce qu'on inscrit en objectifs généraux et ce qu'on peut traduire en termes de réglementation d'urbanisme* »⁶³. La finalité première du PLU étant de définir des droits à construire sur la base du code de l'urbanisme, il semble difficile de mettre en œuvre des principes qui porteraient sur la question alimentaire (type de production, circuits courts...) si leur traduction se fait d'avance limitée par une traduction réglementaire en termes de droits à construire.

Enfin, la question de l'évaluation du SCoT et des PLU nous semble importante à souligner dans la mesure où elle permet de rendre compte de l'incidence de ces documents sur les territoires concernés et donc de l'efficacité ou non des orientations avancées. Dans notre cas, le suivi et l'évaluation du SCoT et des PLU sont aujourd'hui incomplets et ne se font, dans certains domaines, que de manière empirique (H. Garnier)⁶⁴. Cela s'explique par le fait que la mise en place d'indicateurs n'était pas obligatoire au moment de leur élaboration mais l'est depuis le nouveau contexte législatif de la Loi Grenelle 2. Cependant, nous remarquons qu'en 2004 le rapport de présentation du SCoT mentionnait l'existence de certains indicateurs de suivi (Surface agricole utilisée, superficie des zones humides, superficie des espaces naturels et protégés dans les PLU) et proposait la mise en place de deux autres à savoir la consommation d'espaces et la densité urbaine. Ces indicateurs ont depuis été mis en place par l'observatoire des espaces de l'AURAN⁶⁵, que nous avons par ailleurs pour certains analysés dans la partie précédente. Précisons qu'une réflexion est actuellement en cours pour que chacune des orientations du SCoT soit évaluable à partir d'un indicateur de suivi. Comme toutes les politiques publiques tendent actuellement vers cette démarche d'évaluation, les documents d'urbanisme pourront intégrer plus facilement des indicateurs de suivi pour chacune des thématiques traitées par ces documents (H. Garnier)⁶⁶.

Nous conviendrons que la question centrale que pose l'intégration de la question agricole dans le SCoT, après celle de son contenu (du périmètre et des acteurs mobilisés), est celle de pouvoir rendre compte de l'application effective des principes énoncés dans ce document, savoir si ceux là ont été

⁶² Terres en Villes (2009). *Comment bien prendre en compte l'agriculture et ses espaces dans les SCoT ?*

⁶³ Entretien avec Hélène Garnier, chef du Service coordination et cohérence urbaine de NM (30 mai 2012).

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Base de données partenariale animée par l'AURAN à l'échelle de l'ensemble des communes du département de la Loire-Atlantique et de l'aire urbaine. Partenariat avec la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), le Conseil Général, les communes, les intercommunalités et SCoT de Loire-Atlantique.

⁶⁶ Entretien avec Hélène Garnier, chef du Service coordination et cohérence urbaine de NM (30 mai 2012).

suivis d'effets. Même si la partie précédente fournit quelques éléments de réponse, il est peut être encore trop tôt pour pouvoir juger de l'efficacité de la mise en œuvre et de la gestion des mesures préconisées dans ce document.

II. Des politiques pour faire vivre les espaces agricoles et l'enjeu du renouvellement des relations entre la ville et l'agriculture

La précédente partie s'est attachée à montrer que l'inscription de principes visant à préserver et garantir la pérennité de l'activité et des espaces agricoles dans le SCoT était un premier outil mobilisé par l'intercommunalité. Cependant, si le SCoT peut protéger les espaces agricoles, il n'est pas de son ressort de faire vivre ces espaces. Faire vivre ces espaces relève d'actions complémentaires à ce qui est avancé dans les documents de planification. Ces actions, liées aux documents d'urbanisme mais de manière indirecte, relèvent d'autres politiques publiques et d'initiatives privées. En ce qui nous concerne, le soutien à l'agriculture périurbaine relève de la politique environnementale de Nantes Métropole. Rappelons que la politique agricole est menée par Nantes Métropole en lien avec ses partenaires au titre de trois de ses compétences propres : le développement économique, l'environnement et la politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire (notamment le SCoT et les PLU). Il nous faut ajouter une compétence facultative dont elle s'est dotée : la gestion du programme d'actions foncières. Cette politique agricole se décline en trois objectifs⁶⁷ :

- favoriser l'accès au foncier pour les exploitants agricoles ;
- soutenir une activité économique locale de qualité et améliorer le lien urbain/rural ;
- développer une agriculture « *propre* » et contribuer à la protection de l'environnement et au Plan Climat.

Le but n'est pas de se livrer à un état des lieux exhaustif des actions mises en œuvre dans l'agglomération nantaise pour faire vivre les espaces agricoles mais de faire ressortir, à partir de certaines, la diversité de l'intervention politique en la matière et des acteurs impliqués.

A. La mise en place d'une politique foncière

Si le SCoT et les PLU déterminent l'affectation des sols, s'ils permettent de classer des terres en les destinant à l'agriculture, ils ne permettent pas de maîtriser le foncier agricole ni d'imposer l'usage et les modalités de gestion de ces espaces car c'est un droit qui revient au propriétaire. De ce fait, le classement d'un espace en zone agricole n'est pas suffisant pour le protéger puisqu'il ne s'accompagne pas forcément d'une activité agricole.

Dans certains cas, l'absence d'usage agricole peut s'expliquer par des stratégies individuelles et se faire au détriment de la profession agricole : « *la rétention foncière ou les démarches spéculatives pèsent fortement sur l'accès au foncier pour les professionnels* »⁶⁸. A ce sujet, l'inscription de Zone d'Aménagement Différé (ZAD) d'intérêt communautaire au sein de certaines zones NX est un outil

⁶⁷ Guide « Les bonnes pratiques pour le développement de l'économie de proximité ». Repéré le 30 avril 2012 à <http://www.scribd.com/doc/75551892/Guidefr>

⁶⁸ Ibid.

mobilisé par Nantes Métropole pour lutter contre la spéculation foncière. Les ZAD permettent d'acquérir des terrains au titre des réserves foncières pour lesquelles il n'est pas nécessaire d'afficher un projet, ni de dire si la destination finale concerne l'agriculture ou le développement urbain. Si une parcelle se vend à un prix démesuré par rapport à ce qui se fait de manière habituelle, Nantes Métropole peut l'acheter et décider de son devenir : si le terrain devient une zone d'aménagement durable (zone A), il sera revendu à un agriculteur à un prix « *peu cher* » (terme employé par H. Garnier), si le terrain est reclassé en urbanisation future, il sera revendu à un promoteur qui fera une opération urbaine⁶⁹.

Quel que soit le motif de l'utilisation non agricole de terres à vocation agricole, cela rend plus difficile l'accès de la profession agricole au foncier agricole, lequel est d'autant plus convoité dans un contexte périurbain. Notons que le SCoT prend en compte cette situation puisqu'il demande que soit mise en place ultérieurement une politique foncière : « *il conviendra que les intercommunalités mettent en place une politique foncière, en lien avec le Département de Loire-Atlantique, la Chambre d'Agriculture de Loire-Atlantique et la SAFER⁷⁰, pour protéger l'espace agricole périurbain des mutations extra-agricoles* » (DOG, p.7). Effectivement, nous allons voir que Nantes Métropole est allée plus loin que la simple reconnaissance de territoires à vocation agricole et a mis en place, avec d'autres partenaires, un certain nombre de moyens pour gérer la ressource foncière. Les leviers d'action dont dispose Nantes Métropole sont essentiellement d'ordre financier, d'animation et de mise en relation d'acteurs concernés par la question agricole.

L'identification du foncier agricole est une étape essentielle dans la gestion de cette ressource à laquelle Nantes Métropole participe.

Un point intéressant à noter est qu'une démarche conjointe entre Nantes Métropole et la Chambre d'agriculture (avec la participation des agriculteurs) a été menée préalablement à la révision des documents d'urbanisme. La Chambre d'agriculture a fourni, selon les termes d'Hélène Garnier, une photographie de l'occupation agricole du territoire de l'agglomération en 2005-2006. Elle a réalisé des cartes en identifiant, sur toute l'agglomération, les sièges et les productions agricoles correspondantes, le parcellaire agricole exploité en fonction du type de production, la vision des exploitants par rapport à leur exploitation (exploitation viable, incertaine, menacée, non viable et pourquoi). Si cette dernière démarche est intéressante dans la mesure où elle fait un bilan en même temps qu'elle admet une dimension prospective, elle ne donne toutefois pas d'indications sur les actions à mener. Néanmoins, ce travail a été prolongé dans le cadre de la définition des documents d'urbanisme puisqu'à l'échelle de Nantes Métropole, les zones d'enjeux forts des PLU de l'intercommunalité ont été déterminées en croisant les enjeux agricoles avec les projets urbains afin d'identifier les zones de concurrence entre les usages (urbains, agriculteurs) et pouvoir ensuite classer les espaces agricoles en trois types d'espaces : les espaces agricoles dynamiques, les espaces agricoles fragilisés ou peu exploités et les espaces agricoles en cours de déprise (Hélène Garnier⁷¹).

Par ailleurs, Nantes Métropole et la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique ont engagé, à partir de 2007, un inventaire précis des terres inexploitées et des zones de friches. Un travail visant à

⁶⁹ Ces informations relatives aux ZAD sont issues d'un entretien avec Hélène Garnier, chef du Service coordination et cohérence urbaine de NM (30 mai 2012).

⁷⁰ Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural.

⁷¹ Ces informations restituées sont issues d'un entretien avec Hélène Garnier, chef du Service coordination et cohérence urbaine de NM (30 mai 2012).

caractériser ces zones a été mené puis un programme de valorisation de celles-ci a été défini. Pour mener à bien ce programme de valorisation, tout un travail d'animation locale avec la Chambre d'agriculture, les communes et Nantes Métropole se met actuellement en place dans le but de louer ces terres à des agriculteurs pour qu'ensuite puisse être défini un projet (D. Barreau⁷²). La force de cette politique réside selon nous, dans sa capacité à cibler des espaces et à établir des priorités d'action (définition d'un nombre de sites d'intérêts prioritaires par commune).

Nantes Métropole intervient également sur le marché du foncier agricole mais, ne pouvant acquérir des terres, est contrainte de faire appel à des relais disposant de ce droit.

Nantes Métropole et notamment la Chambre d'agriculture, le Groupement d'Agriculture Biologique et la SAFER, suivent et peuvent être amenés à intervenir lors des mutations foncières afin d'empêcher que la vente d'un terrain agricole ait lieu lorsque l'activité agricole n'est pas envisagée ou lorsque la personne concernée est autre qu'un agriculteur (D. Barreau⁷³). A ce titre, Nantes Métropole dispose, par l'intermédiaire de la SAFER, d'un droit de préemption pour acquérir des terres ou des bâtiments agricoles vendus à un non-agriculteur et rétrocéder le bien à un repreneur agricole. La maîtrise foncière peut également se faire à l'amiable ou dans le cadre d'une expropriation à l'intérieur des PEAN (Périmètre de Protection des Espaces Agricoles et Naturels)⁷⁴. Finalement, il nous semble que quel que soit le moyen utilisé, ces interventions illustrent la volonté exprimée par l'intercommunalité de s'interposer en vue de réguler, certes de manière limitée, le marché des biens agricoles.

De plus, Nantes Métropole commence à mettre en place des relations partenariales (phase actuelle de concertation) avec l'association Terre de Liens Pays de la Loire⁷⁵ dont le but est notamment de financer l'acquisition de terre afin d'installer ou de maintenir des agriculteurs ou des porteurs de projets qui en ont fait la demande. Les informations suivantes sont issues d'un entretien avec Paul Bonhommeau, représentant de Terre de Liens en Loire-Atlantique et membre du comité d'engagement de la Foncière (entretien du 14 juin 2012). Terre de Liens dispose de deux outils pour acquérir du foncier : la Foncière⁷⁶, alimentée par une épargne citoyenne et le Fonds de dotation qui reçoit en don de l'argent ou des fermes. Dans le cas du don, le lieu d'acquisition est donné, dans le cas de financements issus de la Foncière, le porteur de projet exprime l'endroit qu'il a repéré. L'association conditionne le financement du foncier à des objectifs environnementaux et sociaux (bail environnemental rural proposé). Le financement dépend également du projet présenté : pour diverses raisons, Terre de Liens soutient plus fortement les projets de production biologique, qui demandent peu de surfaces et qui concernent des producteurs de fruits et légumes. La fonction nourricière de l'agriculture est de ce fait une priorité pour Terre de Liens. Contrairement à la SAFER

⁷² Entretien avec D. Barreau, responsable de la politique d'agriculture périurbaine de NM (22 mai 2012)

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Guide « Les bonnes pratiques pour le développement de l'économie de proximité ». Repéré le 30 avril 2012 à <http://www.scribd.com/doc/75551892/Guidefr>

⁷⁵ L'association Terre de Liens Pays de la Loire, créée en 2003, fait partie du mouvement national Terre de Liens né à la fin des années 1990. Les outils financiers d'intervention ne sont opérationnels en Pays de la Loire que depuis 2010. Bilan en Loire-Atlantique : trois acquisitions foncières (sur sept/huit) et deux dons. Des discussions sont en cours sur des espaces périurbains avec Nantes Métropole (P. Bonhommeau).

⁷⁶ Outil d'investissement solidaire destiné à collecter de l'épargne citoyenne et à acquérir des terres. Le capital est apporté par des personnes physiques ou de personnes morales de droit privé (donc hors État et collectivités. Repéré à <http://www.terredeliens.org>)

qui cherche à revendre le foncier qu'elle acquiert et qui intervient essentiellement dans les espaces agricoles classiques de communes rurales, Terre de Liens entend rester le plus durablement possible propriétaire bailleur auprès des fermiers et est amenée à intervenir davantage dans les espaces périurbains. Ainsi, Terre de Liens propose le financement pour l'acquisition de foncier agricole et Nantes Métropole doit présenter un projet visant « *une agriculture socialement responsable et écologiquement durable* »⁷⁷.

Parallèlement à son intervention sur la ressource foncière, Nantes Métropole appuie les structures d'exploitation agricole.

En effet, la communauté urbaine s'investit aux côtés des exploitants, pour leur permettre de s'installer et de pérenniser leur activité. Pour y parvenir, Nantes Métropole soutient financièrement le défrichage des terres susceptibles d'être à nouveau cultivées par le biais des acteurs locaux, des agriculteurs et des propriétaires, réunis en Associations Foncières Agricoles (AFA). Les AFA, essentiellement situées au sud ouest de Nantes Métropole, sont au nombre de quatre ou cinq : une au Pellerin (50,77 hectares concernés), deux ou trois à Bouguenais (dont l'AFA de la Pierre Anne qui concerne une quarantaine d'hectares) et une se monte actuellement à Saint-Jean-de-Boiseau. Nantes Métropole est amenée à l'avenir à valoriser davantage ce type d'association qui se charge de l'entretien, du défrichage, de la mise en valeur des terres agricoles et de restructurer éventuellement le foncier pour faciliter l'installation des futurs exploitants⁷⁸.

Le contexte périurbain, qui implique un morcellement des terres et le mitage des terres agricoles (circulation des engins, enclavement...), justifie l'aide financière apportée par Nantes Métropole au déplacement et à la création de sièges d'exploitation agricole. Le déplacement peut même concerner, dans certains cas seulement, quelques dizaines de mètres⁷⁹. Dans le cas de la commune de Bouguenais, la Municipalité est même allée jusqu'à racheter une exploitation, la Ferme des Neufs Journaux, qui était alors la dernière exploitation laitière de la commune avec des quotas laitiers et à prendre en charge la construction d'un nouveau siège d'exploitation qu'elle loue à des agriculteurs⁸⁰.

Enfin, la communauté urbaine soutient les systèmes agricoles en faveur de l'économie de proximité. Les informations restituées qui suivent sont tirées d'un entretien avec D. Barreau⁸¹.

L'intervention de Nantes Métropole va effectivement au-delà de la gestion du foncier et peut porter sur des actions de sensibilisation et de communication autour des circuits courts comme en témoignent la manifestation « *un samedi chez mon producteur* » ou encore le document destiné à promouvoir les produits du terroir en vente directe « *découvrez les produits du terroir nantais* ». L'intercommunalité encourage également, par son financement, les projets de commercialisation en circuits courts, les démarches collectives de vente directe et l'accueil pédagogique à la ferme⁸². Ces démarches visent à développer une économie de proximité c'est-à-dire, pour reprendre les termes de D. Barreau, à « *développer une économie sur des produits locaux qui restent locaux* ». Sans pour

⁷⁷ Repéré à <http://www.terredeliens.org>

⁷⁸ Entretien avec D. Barreau, responsable de la politique d'agriculture périurbaine de NM (22 mai 2012)

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Repéré à <http://www.villebouguenais.fr>

⁸¹ Entretien avec D. Barreau, responsable de la politique d'agriculture périurbaine de NM (22 mai 2012)

⁸² Guide « Les bonnes pratiques pour le développement de l'économie de proximité ». Repéré le 30 avril 2012 à <http://www.scribd.com/doc/75551892/Guidefr>

autant les aborder, nous pouvons mentionner l'existence complémentaire d'autres politiques menées en faveur d'un approvisionnement local par le Conseil général, le Conseil régional et l'État : développement de l'approvisionnement local de la restauration collective, création d'outils de vente ou de transformation collectifs, promotion des produits locaux... Finalement, l'hypothèse de Bonnefoy et Brand (2011, «s.p.») «...*que l'alimentation [peut] constituer un levier, un nouveau liant entre l'agriculture et la ville* » semble dans notre cas se vérifier puisque l'agglomération nantaise cherche à développer une proximité entre le marché alimentaire urbain et les productions locales.

Par ailleurs, le discours tenu par Nantes Métropole est de défendre l'agriculture dans sa diversité et sous toutes ses formes (agriculture en circuit court ou classique, agriculture biologique ou conventionnelle, industrielle ou de petit producteur), tous types de productions alimentaires (lait, viande, maraîchage ...) ou non alimentaires (faisan pour chasse, horticulture, pépinière...). Cependant, le contexte particulier du périurbain (petites parcelles, morcellement du foncier...) implique une nécessaire adaptation et une mise en compatibilité du type de production et de commercialisation à l'accès au foncier. En d'autres termes, dans la diversité de l'agriculture, le maintien ou le renforcement de la dynamique agricole passe par la valorisation de petites surfaces, ce qui suppose le recours à une commercialisation en circuit court, un travail sur la qualité du produit (agriculture biologique...) et une amélioration de la valeur ajoutée du produit. Ajoutons que ces formes de production et de commercialisation sont encouragées par l'État (cf chapitre suivant) et répondent également aux attentes de certains habitants (Thureau, Ruault, & Le Guen, 2009).

B. Vers un décroisement des relations monde urbain / monde agricole ?

L'intervention récente et plurielle de l'agglomération nantaise sur les espaces agricoles, les structures d'exploitation agricole, les systèmes agricoles et les modes de commercialisation des produits agricoles nous semble être révélateur de la (ré) appropriation de la question agricole et alimentaire par la ville (Marty, à paraître). A travers cette réappropriation de la question agricole et alimentaire, se jouent plusieurs enjeux et notamment celui du décroisement des relations entre monde urbain et monde agricole.

Nous avons le sentiment que la ville est actuellement dans une phase d'expérimentation car elle s'interroge sur la manière dont elle peut intervenir en matières agricole et alimentaire. Son appartenance à des réseaux comme Terres en villes ou encore au projet PALDU⁸³ reflète, selon nous, son intérêt pour le sujet et sa volonté d'améliorer sa connaissance du monde agricole pour mieux agir. L'étude menée par Elise Barreau, stagiaire à Nantes Métropole, sur la question de l'offre et de la demande de produits alimentaires entre autres, révèle un manque de connaissances des réalités des potentialités agricoles et de l'état des lieux des circuits alimentaires du territoire que l'agglomération nantaise cherche par ailleurs à combler.

Une des questions de départ était de savoir si cette réappropriation par la ville de la question agricole et alimentaire offrait la possibilité de changer le regard porté sur l'activité et l'espace

⁸³ Le projet PALDU, Prospectives agricoles locales et dynamiques urbaines, est un projet de recherche-développement porté par la Chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire en partenariat notamment avec Nantes métropole. Démarré en 2007, le projet traite de la place de l'agriculture et des agriculteurs dans le développement des territoires périurbains.

agricoles. Un projet en cours sur l'agglomération nantaise nous semble fournir à ce titre un début de réponse. H. Garnier⁸⁴ nous apprend qu'un projet entend créer, sur une zone maraîchère en friche située à l'est de Nantes, un nouveau quartier qui comprendrait une exploitation agricole capable de pouvoir approvisionner les habitants du quartier. Même si nous en savons très peu sur ce projet et même s'il n'est pour le moment qu'au stade des idées, il suggère l'idée de penser l'aménagement de la ville en intégrant l'agriculture, de penser ensemble la ville et l'agriculture et non de penser la ville contre l'agriculture ou vice versa. Ce projet traduit selon nous en filigrane l'évolution vers une appréhension de l'agriculture comme nécessité pour le fonctionnement urbain.

Même si les échanges ont eu lieu dès les années 1990, les premiers partenariats entre Nantes Métropole et la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique ne sont intervenus qu'en 2000, à la veille de la création de la Communauté Urbaine de Nantes. Un protocole de partenariat « *pour le développement d'une agriculture innovante dans l'agglomération nantaise* » a été signé en décembre 2000 entre Nantes Métropole et la Chambre d'Agriculture pour mener des actions en faveur de l'agriculture périurbaine. Ce protocole donne lieu à la signature d'une convention annuelle entre les deux partenaires pour définir un programme d'actions, lequel prend de plus en plus en compte des aspects territoriaux et socio-économiques de l'agriculture périurbaine. En effet, il a été « *remis à jour en 2006 pour afficher quatre axes stratégiques : maîtrise foncière et valorisation des terres agricoles, préservation de la biodiversité et des zones humides, diversification économique et amélioration du lien « urbain rural », axes de recherches et d'amélioration sur l'énergie et les produits phytosanitaires* »⁸⁵.

Il est possible d'observer un décroisement progressif entre la ville et l'agriculture à travers ce partenariat ancien et qui semble solide puisqu'il s'appuie sur les territoires et des objectifs en partie partagés. L'entretien effectué avec Sylvain Limeul, chargé de mission urbanisme à la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique (29 mai 2012) à partir duquel sont issues les informations suivantes, nous a permis d'approfondir cet enjeu. La réussite du partenariat réside en ce qu'il s'assoie et se construit sur des objectifs en partie convergents : l'objectif de la Chambre d'agriculture était de maintenir du foncier agricole, des sièges d'exploitation et une activité agricole vivante, l'objectif de Nantes Métropole était de limiter la consommation de l'espace, d'arrêter l'étalement urbain et de donner un cadre à l'urbanisation pour mettre en place ce qu'elle appelait « *une agglomération verte et bleue* ». De plus, la relation particulière au foncier (exploitations de petites tailles) explique sans doute que les élus de la chambre ont toujours fait de la relation avec les collectivités locales, un point important dans le département de la Loire-Atlantique. Cette volonté de travailler avec les élus locaux sur la question agricole et le fonctionnement de la chambre, basé sur une approche par territoire, justifierait les nombreux contrats et conventions passées entre les communes et les intercommunalités. Néanmoins, un grand décalage entre la réalité agricole d'une commune et le discours tenu par les élus de certaines communes est parfois notable. Ainsi, l'une des missions de la Chambre d'agriculture lors de l'élaboration du SCoT a été de veiller à ce que les élus locaux aient une vision réelle de l'agriculture de leur territoire. Dans le même temps, pour D. Barreau, « *la Chambre d'agriculture, au travers de ce partenariat, a beaucoup appris sur les*

⁸⁴ Entretien avec Hélène Garnier, chef du Service coordination et cohérence urbaine de NM (30 mai 2012).

⁸⁵ Guide « Les bonnes pratiques pour le développement de l'économie de proximité ». Repéré le 30 avril 2012 à <http://www.scribd.com/doc/75551892/Guidefr>

agriculteurs qui exerçaient chez nous, ils en savaient rien avant, ils ne savaient pas en quoi ils étaient un peu différents de la moyenne départementale »⁸⁶.

Au-delà de l'expérience de co construction que nous venons d'évoquer, le partage par divers acteurs de la question agricole et alimentaire s'accompagne de visions, de logiques et de stratégies divergentes concernant l'agriculture.

Le choix du thème à laquelle la question agricole se rattache au sein des organismes traduit l'importance qui lui est accordée. Au Conseil Général de Loire-Atlantique, l'agriculture appartient à la direction du développement économique. L'objectif formulé est de pérenniser l'activité agricole, de faire en sorte qu'elle soit rentable et c'est seulement si cette condition est remplie que se fera l'intervention sur les autres rôles de l'agriculture. F. Bonnet confirme cette idée : « *On est dans cette approche : faisons l'économie et l'économie va pourvoir tirer l'action sociale et environnementale* »⁸⁷. Le raisonnement est différent à Nantes Métropole car l'agriculture est portée par l'environnement et les espaces naturels. Aux dires de D. Barreau, actuellement responsable de la politique d'agriculture périurbaine de NM (entretien du 22 mai 2012) et présent depuis la création de la communauté urbaine, il s'agit plus d'un choix historique que la volonté de faire apparaître l'agriculture par une entrée environnementale. Celui-ci traitait à l'origine de divers dossiers : les continuités piétonnes, le projet de forêt et les espaces naturels entre autres. Ce n'est que progressivement que l'agriculture a occupé la plupart de son temps. Le recrutement à venir d'un technicien qui traiterait pour moitié d'agriculture et pour une autre de forêt est une preuve de l'importance croissante accordée à cette thématique. Selon lui, une autre stratégie qui marquerait par ailleurs une volonté forte de prise en compte des enjeux de l'agriculture dans les documents d'urbanisme serait que l'agriculture soit portée par une logique de planification, d'aménagement et d'urbanisme. Cette stratégie permettrait également de dissocier les espaces agricoles des espaces naturels et forestiers qui sont très souvent confondus. Ceci étant, si l'agriculture est traitée de manière transversale avec les différents services correspondants, le propos doit être nuancé.

La multifonctionnalité de l'agriculture, réalité qui semble actuellement faire consensus, du moins dans le monde académique (Germain, Le Guen, & Thureau, 2006), réduit la fonction de production de denrées alimentaires à une fonction parmi d'autres de l'agriculture. L'agriculture peut dès lors être amenée à répondre à d'autres besoins en énergie, en services, en paysages... De cette évolution naissent des conflits entre la profession agricole et la ville/les élus locaux concernant la vision de l'agriculture. Tandis que la profession agricole reste attachée à une vision sectorielle et productive de l'agriculture, la ville porte une vision territoriale de l'agriculture fondée sur la multifonctionnalité de l'agriculture (Marty, à paraître). De cette évolution naissent également des conflits d'usage qui bousculent la fonction nourricière de l'agriculture. Nous pouvons citer à titre d'exemples, la difficulté de concilier la vocation agricole avec la préservation des zones humides, les conflits entre l'agriculture dite de loisirs et l'agriculture dite professionnelle ou encore les conflits entre projet d'infrastructure (projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (NDDL) et préservation de l'agriculture (H. Garnier)⁸⁸. Ces conflits d'usage, provoqués par la diversité de fonctions de l'agriculture, posent la question des régulations, des arbitrages à effectuer, du cadre à définir pour

⁸⁶ Entretien avec D. Barreau, responsable de la politique d'agriculture périurbaine de NM (22 mai 2012)

⁸⁷ Entretien avec Franck Bonnet, Service activités économiques et emploi du Conseil Général de Loire-Atlantique (14 mai 2012).

⁸⁸ Entretien avec Hélène Garnier, chef du Service coordination et cohérence urbaine de NM (30 mai 2012).

gérer la transversalité de la question agricole ; des questions dont les réponses semblent être en cours de construction.

Par ailleurs, la question de la gouvernance se pose que nous soyons ou non en présence d'un conflit d'usage. Nous entendons par gouvernance, les systèmes de décision et de pouvoir mis en jeu au sein des territoires. A ce titre, l'intérêt de la ville pour les circuits courts de proximité fait suite à une dynamique impulsée par « *le bas* », par les consommateurs eux-mêmes, dynamique qui a ensuite été relayée par les politiques publiques et entretenue par tout un réseau d'acteurs associatifs et issus du monde académique (D. Barreau)⁸⁹.

L'importance que représente le rôle de la volonté politique des élus en matière agricole est également à souligner. L'agriculture n'étant pas une compétence obligatoire des communes, l'action des élus est donc une action volontaire. Aussi D. Barreau nous confie qu'« *à la mairie de Bouguenais avec Françoise Verchère et à un moindre niveau à la mairie de la Chapelle-sur-Erdre avec Gérard Potiron, c'était des gens qui étaient convaincus qu'il fallait se poser des questions de fond sur l'agriculture, la consommation...* »⁹⁰.

Au delà « *des défis liés aux différents champs d'acteurs qui n'ont pas nécessairement l'habitude de travailler ensemble* » (Jean, 2010), des partenariats public-privé plus ou moins informels s'instaurent par exemple entre la ville et la profession agricole (évoquées plus haut) ou encore entre la ville et les associations (AMAP, Terre de Liens, Terroirs 44...). Les partenariats, les projets multi acteurs, les conventions, les associations ou encore les consultations nous semblent de ce fait avoir leur importance pour comprendre la question de la gouvernance que nous avons insuffisamment explorée ici.

Enfin, il nous semble que le fonctionnement en réseaux, faisant intervenir différentes parties, mérite réflexion dans la mesure où nous observons une multitude d'actions « ponctuelles » menées trop souvent sans véritable coordination les unes aux autres. En d'autres termes, la gouvernance de la question agricole et alimentaire reste à délimiter et à définir.

Après avoir rendu compte, dans la perspective d'une relocalisation et d'une reterritorialisation de l'approvisionnement alimentaire, de l'importance que revêtait l'attention portée à l'espace et à l'activité agricoles, il nous faut à présent aborder la question de la maîtrise des flux agricoles et alimentaires.

⁸⁹ Entretien avec D. Barreau, responsable de la politique d'agriculture périurbaine de NM (22 mai 2012).

⁹⁰ Ibid.

Chapitre 2 Agir sur l'organisation et la gestion des flux alimentaires, sur la logistique, la distribution et la commercialisation

La pérennité des espaces agricoles ainsi que la maîtrise de la production sont certes des conditions nécessaires mais non suffisantes pour mettre en place un approvisionnement alimentaire local et territorialisé. La question de l'approvisionnement alimentaire local renvoie également à la capacité des acteurs locaux à agir sur l'organisation et la gestion des flux agricoles et alimentaires, sur la logistique, la distribution, la commercialisation... Nous allons faire l'effort de nous placer au-delà de la question de l'adéquation entre l'offre et la demande alimentaire car même faible, l'offre disponible sur un territoire mérite d'être questionnée afin de comprendre la manière dont les acteurs locaux l'appréhendent et l'exploitent. Finalement, la question sous jacente qui nous intéresse est celle de la capacité à penser le système alimentaire au travers d'une dimension territoriale. Penser ainsi le système alimentaire nous semble être un moyen pour les politiques publiques de participer à la nécessité d'infléchir le fonctionnement actuel des flux alimentaires mis en jeu sur les territoires, qui nous l'avons vu dans notre étude quantitative suit une logique d'échange plus que d'approvisionnement.

A cette fin, nous avons retenu l'entrée du mode de commercialisation en circuit court car l'objet de ce dernier, à savoir rapprocher et créer un lien entre la production et la consommation, permet d'appréhender les différents maillons de la chaîne alimentaire. Nous avançons que le développement marqué des circuits courts de ces dix dernières années illustre non seulement un changement des rapports à l'alimentation ayant un impact sur le fonctionnement urbain mais aussi, et c'est sur ce point que nous insisterons, une volonté de maîtrise d'une partie des flux alimentaires dans le cadre d'une approche territoriale.

Notre propos s'articulera autour de deux grandes parties. En premier lieu, nous présenterons dans les grandes lignes les circuits courts permettant de replacer la restauration scolaire dans un contexte plus large. La seconde partie s'attachera à montrer que l'approvisionnement des restaurants scolaires de Nantes peut être l'occasion de maîtriser une partie des flux agricoles et alimentaires dans le cadre d'une approche territoriale.

I. Éléments de contexte des circuits courts

A. Les circuits courts alimentaires

Il s'agit de présenter très brièvement les circuits courts afin de réinscrire les initiatives que nous allons présenter dans un contexte plus large.

Les circuits courts alimentaires sont un phénomène relativement récent et complexe. Pour preuve, ils renvoient à des définitions différentes selon les acteurs. Actée en 2009, la définition politique du ministère français de l'Agriculture et de la Pêche est celle d'un intermédiaire maximum entre le

producteur et le consommateur et exclut toute dimension spatiale⁹¹. Pour la Fédération Nationale d'Agriculture Biologique, les circuits courts ne se limitent pas à la définition d'un intermédiaire au maximum entre producteurs et consommateurs, mais impliquent également les notions de proximités spatiale et sociale et de qualité indissociables⁹². De son côté, l'ADEME opère une distinction entre les circuits courts (nombre limité d'intermédiaires) et les circuits de proximité (notion de distance limitée). Même s'il faut reconnaître que les notions de circuit court et de circuit de proximité sont souvent liées, il est important de ne pas les confondre. A ce titre, la vente sur Internet permet de faire de la vente directe mais sans proximité entre le producteur et le consommateur. Pour prendre en compte ces nuances, nous avons retenu dans le cadre de notre réflexion la notion de circuit court de proximité.

Notons que ce qui rend complexe ce phénomène est le champ d'analyse lui-même car il y a peu de données statistiques (Scheffer & Dalido, 2010) ainsi que la diversité des initiatives qu'il recouvre actuellement. En effet, ce qui est nouveau dans les circuits courts, ce n'est pas leur existence mais bien la diversité des formes qu'ils peuvent prendre (vente à la ferme, marché classique de plein vent, point de vente collectif, vente par panier, magasins de producteurs, vente par internet...). Malgré cette diversité, il est généralement admis deux grandes formes de circuits courts : la vente directe et la vente indirecte (Chaffotte & Chiffolleau, 2007). La restauration collective s'inscrit par exemple au sein des circuits courts comme un type de vente indirecte mais cette inscription est contestable dans la mesure où elle fait bien souvent intervenir plus d'un intermédiaire.

Au-delà du fait qu'ils s'appuient forcément sur des espaces, les circuits courts de proximité permettent, selon nous, d'organiser les échanges sur une base territoriale. Nous proposons d'argumenter nos propos à travers l'exemple de la restauration scolaire.

B. Restauration collective, restauration scolaire

Rappelons que la restauration scolaire est un type de restauration collective, cette dernière appartenant elle-même à la Restauration Hors Foyer (repas pris par les ménages hors du foyer). En 2010, ce sont plus de dix millions de repas qui ont été servis par jour en France en restauration collective, toutes formes confondues y compris la restauration scolaire⁹³. Dans une perspective de relocalisation du système alimentaire, la restauration collective peut ainsi constituer un débouché important pour les producteurs locaux et un levier d'action pour le développement de l'économie locale.

La restauration scolaire constitue une entrée à partir de laquelle les collectivités territoriales peuvent intervenir sur les questions agricole et alimentaire. Chaque échelon de collectivité territoriale dispose d'une compétence en matière de restauration scolaire : les communes pour les écoles maternelles et élémentaires et depuis le 1er janvier 2005, date d'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les régions pour les lycées et les départements pour les

⁹¹ Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la forêt (2004, avril). *Renforcer le lien entre agriculteurs et consommateurs - Plan d'action pour développer les circuits courts*, 4 p., issu d'un groupe de travail réuni au cours du premier trimestre 2009 (nommé ci après le groupe de travail Barnier)

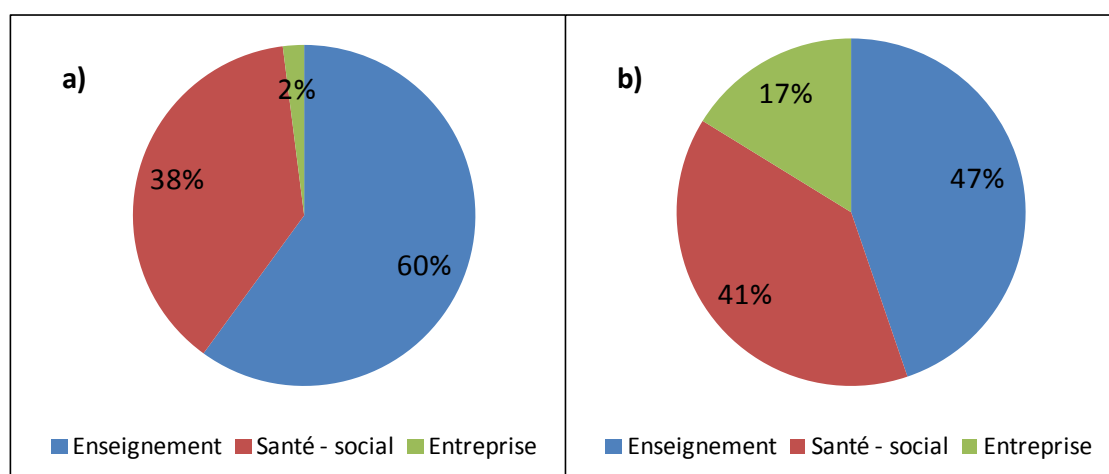
⁹² Repéré à <http://www.fnab.org>

⁹³ Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la forêt (14 janvier 2010). *Améliorer l'offre en restauration collective*. Repéré à <http://agriculture.gouv.fr/ameliorer-l-offre-en-restauration>

collèges. Le champ d'action de cette compétence s'est élargi car se sont ajoutés à la mission de fourniture alimentaire des objectifs de santé publique et de protection de l'environnement. La diversité des objets attribués à la restauration scolaire s'appuie sur des incitations législatives. Les orientations fixées par le « *Grenelle de l'environnement* » ont posé comme objectif l'introduction de 20% de produits biologiques dans la restauration collective. A l'origine, cet objectif était destiné aux collectivités d'État, son application s'est ensuite élargie à l'ensemble de la restauration collective publique. De plus, la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) a rendu obligatoire l'application de recommandations nutritionnelles dans la restauration scolaire⁹⁴. Celle-ci a par ailleurs défini des objectifs relatifs à l'introduction dans les repas « de produits saisonniers, de produits à faible impact environnemental, (...) ou sous signes de qualité et de l'origine (Label rouge, AOC, IGP...) »⁹⁵. Ces évolutions admettent alors de nouveaux liens entre la production et la consommation.

La Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique a réalisé en 2011-2012 une enquête sur le thème de la restauration collective au sein de l'agglomération nantaise. Bien que celle-ci ne soit pas exhaustive du fait même de la méthodologie d'enquête⁹⁶, nous pouvons néanmoins en tirer quelques enseignements. Au sein de la restauration collective, la restauration scolaire rassemble actuellement le plus grand nombre de repas servis par an. Si cette observation se vérifie à la fois à l'échelle nationale et de Nantes Métropole, la part de repas servis dans le cadre de la restauration scolaire au sein de l'agglomération nantaise est plus élevée que celle observée à l'échelle nationale (figure 12). Ces résultats suggèrent que les repas servis et donc les volumes traités par la restauration scolaire sont théoriquement significatifs, ce qui nous permet de justifier l'intérêt d'étudier plus en détail le cas de la restauration scolaire gérée par la Ville de Nantes.

FIGURE 12 RÉPARTITION DU NOMBRE DE REPAS ANNUELS SERVIS SELON LE SECTEUR DE LA RESTAURATION HORS DOMICILE (RDH) AU SEIN DE NANTES MÉTROPOLÉ (STRUCTURES ENQUÊTÉES) (A) ET EN FRANCE (B) EN %



⁹⁴ Décret et Arrêté du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire

⁹⁵ JORF (2010, 28 juillet). Loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche

⁹⁶ Sur les 582 établissements que compte Nantes Métropole, 145 enquêtes téléphoniques et quelques 50 courriers et mails ont été réalisés de juillet 2011 à janvier 2012.

Sources : réalisation personnelle à partir de Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique (2012). *La restauration collective sur Nantes Métropole* /// Nantes Métropole : enquête réalisée en 2011 par la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique; France: Gira Foodservice - 2006

Ainsi, le choix opéré a été de centrer notre propos sur la cuisine centrale de Nantes qui prépare et livre près de 11 500 repas par jour en période scolaire dans les 89 restaurants scolaires de la ville de Nantes. Nous remarquons que le nombre de repas servis par le biais de la restauration scolaire est minime au regard de la totalité des repas pris en une journée par les habitants de Nantes (1,4%)⁹⁷. Au-delà de ce constat et afin de mettre en perspective les résultats obtenus sur les flux alimentaires mis en circulation sur l'agglomération nantaise, il est intéressant de connaître le poids que représentent 11 500 repas en termes de volumes. La cuisine centrale ne disposant pas d'indicateurs concernant les volumes réceptionnés, nous pouvons néanmoins nous appuyer sur le récent travail qu'un stagiaire a effectué concernant les volumes de marchandises réceptionnés sur une courte période allant du 1^{er} mars au 30 mars 2012. Au total, la cuisine centrale a traité 131,5 tonnes de marchandises du 1^{er} au 30 mars 2012, soit en moyenne 6 tonnes par jour (figure 13). Les fruits et légumes représentent près de 45% des volumes traités et certainement davantage car n'ont pas été comptabilisés les fruits et légumes contenus dans la catégorie divers (compote, fruits au sirop, confiture, sauces, boisson, légumes secs, conserve de poisson). Il serait intéressant d'estimer à quelle hauteur les extractions locales respectives de l'agglomération et de la Loire-Atlantique pourraient potentiellement répondre à la demande en fruits et légumes des restaurants scolaires nantais. Nous y reviendrons ultérieurement. Il serait également intéressant de connaître le poids que représente la demande en fruits et légumes des restaurants scolaires nantais par rapport aux échanges totaux de fruits et légumes mis en jeu sur l'agglomération nantaise. Quel que soit ce poids, il reste que par le biais de sa commande publique, la ville de Nantes propose des débouchés à des producteurs, qu'ils soient proches ou lointains. Depuis moins de dix ans, elle se sert de ce levier d'action sous une forme renouvelée car ses pratiques ont changé.

FIGURE 13 VOLUMES DE MARCHANDISES TRAITÉS (EN TONNES) ENTRE LE 1^{ER} MARS ET LE 30 MARS 2012

	Légumes	Fruits frais	Légumes conserve et surgelés	Total Fruits et légumes	Total toutes marchandises
Total 22 jours	11,2	20,1	28,4	59,8	131,5
Moyenne / jour	0,5	0,9	1,3	2,7	6,0

Source : étude réalisée par un stagiaire de la cuisine centrale de Nantes mars 2012

Nous n'avons pas la prétention de présenter de manière exhaustive les enjeux que représente l'introduction de produits biologiques et locaux dans les restaurants scolaires nantais, seuls certains d'entre eux seront soulevés. Nous en voyons d'autant moins l'intérêt qu'un groupe de travail réfléchit d'ores et déjà à ces questions : le Réseau Grand Ouest de la commande publique et développement durable (RGO), association créée en le 1^{er} janvier 2006, est actuellement composée d'une centaine de collectivités territoriales (élus et techniciens) de l'ouest de la France (Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Normandie)⁹⁸. Notre objectif est plutôt de donner un aperçu

⁹⁷ Calcul approximatif effectué : nombre d'habitants à Nantes (282 047 habitants) multiplié par trois repas/jour = 846 141 repas/jour

⁹⁸ Repéré à <http://www.reseaugrandouest.fr>

général de la démarche et surtout de mettre en avant ce qu'il y a en arrière-plan à savoir le contrôle d'une partie des flux alimentaires et les relations particulières qu'elle permet d'engager entre l'agglomération et les territoires dont elle dépend et qui dépendent d'elle. Aussi, nos observations se rapportent pour la plupart aux entretiens que nous effectuée avec Patrick Offertelli, directeur de la cuisine centrale de Nantes (5 juin 2012) et avec A.L. Briand, responsable de l'Agenda 21 de la Ville de Nantes (15 juin 2012).

II. La cuisine centrale de Nantes : une opportunité pour la ville de porter une démarche territoriale et de maîtriser une partie des flux alimentaires

A. Évolution de la qualité recherchée

- Produits issus de l'agriculture biologique

L'introduction d'aliments locaux, de proximité, issus de l'agriculture biologique ou du commerce équitable dans les restaurants scolaires de la ville de Nantes il y a presque dix ans, illustre bien ce récent mode de pensée qui consiste, selon nous, à inscrire le territoire comme l'un des critères majeurs de l'approvisionnement. En effet, Patrick Offertelli, directeur de la cuisine centrale de Nantes depuis 2003 nous informe qu'il y a encore peu de temps, la cuisine centrale de Nantes ne se préoccupait pas de l'origine d'où venaient ses produits. C'est d'ailleurs le mode de culture qui a d'abord prévalu avec l'introduction du biologique dans les cantines scolaires de Nantes à partir de 2003.

Un document réalisé par la Ville de Nantes lors des rencontres de la commande publique responsable le 29 mars 2011 revient sur la démarche menée par la cuisine centrale de Nantes. Nous y apprenons que le parti pris de la ville a été d'introduire en premier lieu des menus entièrement issus de l'agriculture biologique (et du commerce équitable) à l'occasion d'évènements : semaine du goût, printemps bio. Mais en 2005, face à la difficulté de mise en œuvre ponctuelle de menus complets, la ville de Nantes a réorienté ses achats en introduisant cette fois-ci quelques produits de l'agriculture biologique dans ses menus de manière régulière. Elle a adopté une approche par type de produit et non par région. Au départ il s'agissait de quelques produits choisis parmi les moins coûteux comme le lait, les carottes, les choux rouge et blanc et le blé étuvé (seul produit à être moins cher que le non bio), puis la gamme de produits s'est progressivement élargie. La fréquence varie actuellement entre tous les jours pour le lait bio, une fois par semaine notamment pour le pain bio et une à deux fois par mois pour la plupart des produits. Cette réorientation peut s'expliquer de plusieurs façons : *« les achats ponctuels sont généralement plus coûteux, nécessitent beaucoup d'énergie de part et d'autre et enfin ne participent aucunement à la mise en place de filières structurées en amont (...) »* (p.39)⁹⁹.

⁹⁹ Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt Rhône-Alpes (2010). Guide « Favoriser une restauration collective de proximité et de qualité ». Repéré à http://draaf.rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/guide_mise_en_ligne_cle8d5ec4.pdf

- Produits biologique d'origine locale

D'après Anne-Line Briand, responsable de l'Agenda 21 de la Ville de Nantes, la prise de conscience que la carotte biologique introduite dans les cantines était originaire d'Italie et donc que la collectivité pouvait parfois contribuer à favoriser l'importation de produits biologiques provenant de l'étranger, est à l'origine de cette réflexion sur l'agriculture biologique locale. Ce n'est que depuis 2008 que la cuisine centrale de Nantes travaille avec les filières locales de l'agriculture biologique. Cela correspond à un moment où « *la problématique de l'approvisionnement en produits bio tend à se transformer en celle, plus générale, d'une restauration publique « durable », « citoyenne » ou « responsable »* » (Brechet & Le Velly, 2010, p.3). En d'autres termes, il est demandé à la commande publique de prendre en compte les impacts environnementaux et sociaux que ces produits impliquent depuis leur production jusqu'à leur distribution. Cela passe notamment par une meilleure traçabilité des produits, traçabilité qui permet entre autres de renseigner leur origine. L'origine du produit recouvre par ailleurs un contenu complexe : « *Aujourd'hui on s'intéresse à ce qu'il y a dans le carton, à ce qu'il y a derrière les produits ; le produit contient plus que lui-même* »¹⁰⁰. Cette remarque nous amène à penser que le produit intègre une dimension territoriale dans la mesure où celui-ci est attaché à sa saison de production, à ses conditions de productions, aux acteurs impliqués dans sa fabrication....

Toutefois, force est de constater que l'information relative à l'origine des produits reste encore problématique. Bien souvent, l'origine indiquée correspond au dernier lieu de stockage du produit et non au lieu de la production. A ce titre, il est intéressant de relever que nous avons été confrontés à la même difficulté pour notre étude quantitative car la base de données SITRAM du ministère des Transports fait également référence au dernier lieu de stockage du produit. Aussi, P. Offertelli nous confie que les fournisseurs ne connaissant parfois pas l'origine de leur produit, ce qui l'amène à nous dire qu'il est difficile pour la cuisine centrale de connaître la part que représentent les produits de l'agriculture biologique non français dans l'approvisionnement. Nous en déduisons que, compte tenu de ce manque de connaissance quant à l'origine de chaque produit, il est difficile de savoir si, en l'absence d'un produit biologique local, le choix de la ville se porte davantage sur des produits locaux non biologiques ou si elle prend le parti de soutenir les productions locales non biologique avec une attention marquée sur le mode de production. Cette absence de distinction entre le biologique et le local se retrouve à travers les chiffres que nous livre P. Offertelli : les produits biologiques et locaux confondus représentent actuellement 10 % des achats de la cuisine centrale de Nantes. A ce titre, Sabine Bognon fait état de la même remarque dans son étude sur les marchés parisiens (Barles & Bognon, 2012). Les objectifs nationaux du Grenelle de l'Environnement de 20% s'appliquant uniquement aux produits biologiques, la marge de progrès qu'il reste à réaliser pour les atteindre est d'autant plus importante pour la cuisine centrale. Par ailleurs, A.-L. Briand nous indique que la ville a malgré tout fixé un objectif ambitieux en déclinant les objectifs nationaux de 20% d'ici à 2014. Si la cuisine centrale de Nantes semble avoir peu de marges de manœuvre pour maîtriser l'origine des produits qui constituent son approvisionnement, le fait qu'elle fonctionne en régie directe lui permet, selon nous, sans doute de maîtriser davantage la qualité des produits qu'elle exige que si elle avait recours à une société de restauration privée.

¹⁰⁰ Entretien avec P. Offertelli, directeur de la cuisine centrale de Nantes (5 juin 2012).

- Produits non biologiques d'origine locale

Il semblerait, selon nous, qu'une nouvelle étape ait été franchie depuis l'introduction du poulet fermier dans les restaurants scolaires. De notre échange avec A.-L. Briand, responsable de l'Agenda 21 de la Ville de Nantes (entretien du 15 juin 2012), il ressort que l'approvisionnement local en poulet fermier fait suite à une prise de conscience par la ville des limites de l'offre en agriculture biologique en France et une reconnaissance de la diversité des agricultures françaises. Appartiennent à cette diversité des agricultures française, selon notre interlocutrice, les agricultures appartenant à l'agriculture durable et offrant une qualité alimentaire. N'ayant pu interroger A.-L. Briand sur le sens qu'elle donnait à cette agriculture, nous nous sommes référée à la définition suivante : « *L'agriculture durable est un mode de production agricole visant à être économiquement viable, écologiquement sain et socialement équitable. Autant d'objectifs que peuvent approcher différentes pratiques de l'agriculture (...)* »¹⁰¹. Aussi, nous soutenons l'observation faite par A.-L. Briand car au vu des chiffres suivants, il apparaît que les surfaces agricoles biologiques ne permettent pas de répondre à la demande de manière locale : en 2010, la part de Surfaces Agricoles Utiles en biologique et conversion s'élevait à 4,4% en Pays de la Loire et à 8% en Loire-Atlantique¹⁰². A la fin de l'année 2010, les surfaces conduites en biologique représentaient 3,1% de la surface agricole de France¹⁰³. A.-L. Briand complète ses propos en affirmant que la ville n'a pas une lecture stricte car elle ne se restreint pas au biologique labellisé et certifié ou aux productions en conversion biologique, au contraire elle a engagé une démarche globale et intègre plusieurs filières de qualité complémentaires. D'ailleurs, elle ajoute que l'objectif affiché de la ville reste le maintien de l'agriculture périurbaine et le développement de l'économie locale.

En somme, les produits introduits concernent surtout des produits laitiers, des fruits et légumes et du pain (tome de Campbon, lait et yaourt Bio, pommes de Missillac, mogettes de Vendée, dattes et abricots secs biologique, lentilles biologique)¹⁰⁴. Notons que le service municipal de restauration regroupe sous le terme d'achats « *éthiques* » les achats de produits issus de l'agriculture biologique et ceux issus du commerce équitable¹⁰⁵. Il en résulte, selon nous, une certaine confusion entre les termes biologique, local et de commerce équitable.

B. Des marges de manœuvre limitées pour introduire des produits biologiques et surtout locaux

L'engagement de la collectivité pour introduire des produits biologiques et locaux dans ses restaurants scolaires se trouve limité du fait notamment de contraintes techniques relatives à la

¹⁰¹ Bellon S. (2008, avril). Qu'est ce que l'agriculture durable ? Repéré le 06 juin 2012 à <http://www.inra.fr>

¹⁰² Observatoire Régionale de l'Agriculture Biologique (ORAB).

¹⁰³ Agence Bio.

¹⁰⁴ Ville de Nantes. Les rencontres de la commande publique responsable. Nantes, 29 mars 2011

¹⁰⁵ Service Municipal de Restauration Ville de Nantes (2006). *Commande publique et développement durable - Atelier denrées alimentaires*. Actes de la 3^e rencontre du Réseau Grand Ouest, Nantes, 31 janvier 2006. Repéré à http://www.reseaugrandouest.fr/IMG/pdf/Actes_RGO_31-01-06.pdf

procédure des appels d'offre et de contraintes organisationnelles et matérielles liées au problème d'adéquation entre offre et demande.

- Limites relatives à la procédure des appels d'offre

A en croire P. Offertelli, directeur de la cuisine centrale de Nantes (entretien du 5 juin 2012), du fait des contraintes liées au Code des Marchés Publics, la ville ne peut introduire une dimension concernant la proximité des produits dans ses marchés ou orienter sa commande publique pour permettre à des producteurs locaux (biologiques ou non biologiques) d'accéder au marché alimentaire de la ville. Pour lui, la difficulté de la restauration scolaire est alors de trouver un compromis entre d'un côté, les injonctions relatives à l'introduction de produits biologiques et/ou locaux et d'un autre les règles du Code des Marchés Publics (CMP).

Certains voient dans la récente réforme du Code des Marchés Publics, une manière de « *faciliter l'approvisionnement local des cantines scolaires* »¹⁰⁶ ou de favoriser la prise en compte des filières locales dans les marchés publics en intégrant dans le cahier des charges des critères liés au développement durable. Plusieurs critères cités dans l'article 53 du CMP retiennent notre attention : « *les performances en matière de protection de l'environnement, les performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté* »¹⁰⁷.

Si ces critères permettent, à égalité d'offre, de définir une priorité d'accès aux produits vendus directement par les producteurs, ils rencontrent toutefois dans la pratique des limites, du moins dans le cas que nous étudions.

Pour notre part, la formulation est ambiguë dans la mesure où l'approvisionnement direct depuis les producteurs peut être entendu dans un sens spatial comme dans un sens relationnel. Nous avons peine à croire que sans référence claire à une dimension spatiale, l'approvisionnement local pourrait en être favorisé.

Aussi, il nous semble que toute stratégie visant à contourner la règle du non localisme tout en restant dans le cadre de la légalité de l'appel d'offre reste complexe et les marges de manœuvre limitées. P. Offertelli confirme ce ressenti car pour lui insérer des critères liés au développement durable est insuffisant pour pouvoir s'approvisionnement de manière privilégiée à partir de producteurs locaux. Selon lui, qu'ils soient locaux ou non, les producteurs peuvent répondre de la même manière aux critères environnementaux et sociaux exigés : fraîcheur et saisonnalité des produits, non utilisation d'OGM, durabilité des exploitations, embauche de salariés en insertion et handicapés... Les exigences relatives au bilan carbone ne constituent selon lui pas un critère facilitant l'accès aux producteurs locaux car il nous rappelle qu'aucune règle ou méthode de calcul n'est officiellement acceptée à ce sujet.

Même si P. Offertelli ne le présente pas comme tel, il nous semble que l'intégration de produits locaux est d'autant plus difficile que le recours aux multi-attributaires implique l'obligation d'acheter au moins cher à chaque proposition des fournisseurs.

¹⁰⁶ Le Code des marchés publics se refait une beauté. (2011). Repéré à <http://www.localtis.info>

¹⁰⁷ Repéré à <http://www.legifrance.gouv.fr>

- Limites organisationnelles et matérielles

Des outils existent pour faciliter la rencontre entre producteurs et restauration scolaire. La recherche de producteurs biologiques et locaux par la cuisine centrale est facilitée par un organisme d'appui, Manger Bio 44, qui met à sa disposition un annuaire de fournisseurs biologiques de Loire-Atlantique susceptibles de répondre à ses besoins. Aussi, le Groupement d'Agriculture Biologique (GAB) de Loire-Atlantique s'est adapté à cette évolution et a recruté un chargé de mission pour la restauration collective et un commercial pour la mise en place d'une plate-forme commerciale¹⁰⁸. En revanche, cette possibilité de centralisation de l'offre n'existe pas pour les produits locaux uniquement, ce qui selon nous, allonge le temps passé par la cuisine centrale à la recherche de ces derniers.

Au-delà de cet aspect organisationnel favorable à un approvisionnement en produits biologiques, de nombreuses barrières organisationnelles et matérielles existent.

Le contexte historique et technique du système de restauration de la cuisine centrale est, à notre sens, un facteur important pour établir des liens avec les producteurs locaux. Il se trouve que le recours à des producteurs biologiques locaux reste minime par rapport à l'habitude qu'a prise la cuisine centrale d'avoir recours à des distributeurs dont les approvisionnements se font parfois selon des échelles internationales (Le Velly, et al., 2011).

Pourtant modernisée en 2002, la cuisine centrale de Nantes n'est pas adaptée à des filières de production artisanales¹⁰⁹. Elle ne dispose ni du matériel ni du personnel nécessaires à la transformation des produits, ce qui la contraint d'après P. Offertelli à se tourner vers des produits plus élaborés, de 3^e et 4^e gamme¹¹⁰ ou prêts à l'emploi. Nous en déduisons que les produits biologiques et locaux étant davantage disponibles en produits bruts, son approvisionnement se trouve donc conditionné par le recours à des opérateurs effectuant ces tâches. Les achats effectués par la cuisine centrale concernent alors pour moitié des produits bruts et pour une autre des produits transformés (P. Offertelli).

Établir des relations avec des producteurs locaux s'avère d'autant plus difficile que les producteurs, qui apportent souvent une réponse individuelle¹¹¹, ne sont pas en capacité de répondre d'une part au regard des attentes de la restauration scolaire et d'autre part parce qu'ils doivent faire face à des démarches lourdes pour répondre aux appels d'offre¹¹². Aussi, P. Offertelli indique que les volumes exigés par la cuisine centrale sont la principale contrainte à un approvisionnement local car les petits producteurs locaux qui vendent directement ne font pas le poids face à des gros distributeurs tels Vives Eaux, Pomona, Davigel qui, plus habitués à ces démarches, remportent plus facilement les marchés. Cela s'est notamment produit pour la fourniture de pain biologique. P. Offertelli nous apprend qu'au vu des volumes exigés par la ville, cette dernière était contrainte de procéder à un appel d'offres ouvert. Ce dispositif est d'après lui contraignant (lourdeur de la procédure) et aucun « *boulangier de quartier* » (selon ses termes) n'a répondu à leur appel d'offres.

¹⁰⁸ Gachet, E. (2010, 30 novembre). Agriculture et Collectivités : le territoire à la croisée des enjeux ? Repéré à http://blog.elusvertsdenantes.org/public/Digest_TerritoireAgricultureCollectivites_101130.ppt

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ La 3e gamme concerne les produits congelés et surgelés et la 4e gamme concerne les fruits et légumes frais prêts à l'emploi (lavés, épluchés, égouttés, coupés et conservés dans une atmosphère sans air)

¹¹¹ Entretien avec A.-S. Bouveret, coordinatrice de l'association Terroirs 44 (15 juin 2012).

¹¹² Service Municipal de Restauration Ville de Nantes (2006). *Commande publique et développement durable - Atelier denrées alimentaires*. Actes de la 3^e rencontre du Réseau Grand Ouest, Nantes, 31 janvier 2006. Repéré à http://www.reseaugrandouest.fr/IMG/pdf/Actes_RGO_31-01-06.pdf

C'est finalement une boulangerie industrielle, habituée aux marchés publics qui a obtenu 30% de parts de marché¹¹³.

Ajoutons que les rythmes scolaires allant de 11 500 couverts par jour en période scolaire à 1700 couverts par jour durant l'été sont également un facteur limitant pour s'approvisionner en produits locaux¹¹⁴. Cela implique que les producteurs prennent en compte une temporalité qui n'est pas la leur et donc qu'ils s'organisent en conséquence en fonction des rythmes scolaires pour écouler leur production.

Nous trouvons étonnant que, bien que Nantes soit située au centre d'une région maraîchère, P. Offertelli soulève le fait que certains produits ne sont peu ou pas disponibles localement. Il cite notamment la production de carottes qui a fortement chuté depuis les années 1990. Par cette observation, il soulève le problème de l'offre que nous souhaitons discuter car celle-ci amène à des discours contradictoires selon les acteurs interrogés.

Certes, notre étude quantitative ne concernait pas les fruits et légumes pris un à un et nous avons conclu à une forte dépendance de l'agglomération pour son approvisionnement en fruits et légumes, mais il est également ressorti de celle-ci que la Loire-Atlantique avait une capacité d'exportation dans des proportions limitées mais favorables à un approvisionnement en légumes pour l'agglomération nantaise. La domination d'une fonction d'échange au détriment d'une fonction d'approvisionnement mise en avant dans cette étude nous amène à être vigilante quant aux propos tenus par P. Offertelli concernant l'inadéquation entre offre et demande.

Même si la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique émet des réserves sur ses propres conclusions (approche non exhaustive et approximative), ces dernières vont plus loin que nous et sont même en contradiction avec celles tenues par P. Offertelli. Dans son enquête sur la restauration collective sur Nantes Métropole, la chambre a essayé de comparer la consommation de la restauration scolaire dont elle a estimé les volumes à partir des grammages recommandés par le PNNS (Programme National Nutrition Santé) avec les volumes de la production agricole locale (agglomération nantaise). Les grammages obtenus sont de 780 tonnes pour les fruits et de 1 100 tonnes pour les légumes. Ces tonnages ont ensuite été mis en lien avec le volume de production des exploitations : le tonnage des fruits représente selon la chambre la production de 2 à 5 exploitations selon leur taille. Ainsi, elle avance les conclusions suivantes :

« Concernant les légumes, on évalue la production par hectare de pomme de terre ou poireaux ou carottes, à environ 40 tonnes / an en conventionnel et d'environ 15 à 20 tonnes pour le bio. Le nombre d'hectares de maraîchage sur l'agglomération étant de 750, la production locale est suffisante pour la restauration collective scolaire, même en tenant compte des circuits de commercialisation actuels »¹¹⁵.

D'un autre côté, Anne-Sophie Bouveret, coordinatrice de Terroirs 44 estime que la difficulté d'un approvisionnement biologique ou local ne réside pas seulement dans l'inadéquation entre offre et demande mais dans les modes d'organisation des filières agricoles dominants depuis les années 1950 et qui se sont construits sur des modèles de filières longues en termes de logistique, de structures d'exploitation...Elle fait référence au maraîchage qui s'est peu à peu tourné vers

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ville de Nantes. Les rencontres de la commande publique responsable. Nantes, 29 mars 2011

¹¹⁵ Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique (2012). *La restauration collective sur Nantes Métropole*

l'exportation de ses produits, notamment à destination du bassin parisien, et n'est donc pas pensé pour un approvisionnement local.

Une autre explication pourrait être, selon nous, à chercher dans les pratiques d'approvisionnement adoptées par la cuisine centrale jusque là. En effet, s'il n'y avait pas jusqu'à récemment de préoccupation concernant l'origine des produits et que l'approvisionnement à partir de grands distributeurs, nous allons y revenir, était (voire est toujours) la norme, cela a pu avoir des conséquences sur l'insuffisance supposée de produits et de producteurs locaux.

Au-delà des difficultés que la collectivité rencontre pour mener à bien sa démarche d'introduction de produits biologiques et locaux dans ses restaurants scolaires, nous constatons que fournisseurs et collectivité sont amenés à s'adapter.

- Adaptations du côté des fournisseurs

L'initiative de « *De la terre à l'assiette* » à Puceul en Loire-Atlantique (à 45 km au nord de Nantes) qui est à la fois un atelier de découpe et de transformation multi-espèces et une SARL, nous semble être particulièrement évocatrice des efforts d'adaptation que peuvent fournir les producteurs pour être en capacité de répondre aux restaurants scolaires entre autres.

Il nous faut en premier lieu resituer cette initiative dans le contexte plus large d'évolution des Coopératives d'Utilisation du Matériel Agricole (Cuma). Les Cuma sont « *une forme de coopérative agricole permettant aux agriculteurs de mettre en commun leurs ressources afin d'acquérir du matériel agricole. La Cuma doit fournir du matériel à ses adhérents alors que ces derniers s'engagent à l'utiliser* » (FNCUMA). En 2011, la Loire-Atlantique est au sein des Pays de la Loire, le département qui compte le plus faible nombre de Cuma (194) mais le plus grand nombre d'adhérents (5000) et de salariés (192) (Union des Cuma des Pays de la Loire). Jean Corbineau, agriculteur en Loire-Atlantique et membre du bureau de la FN Cuma voit dans le développement des circuits courts alimentaires un moyen de renouveler le champ d'action des Cuma alors « *traditionnellement dirigées vers l'amont de la production agricole* » et considère « *le circuit court alimentaire [comme] le prochain défi du développement du réseau Cuma* »¹¹⁶. Bien qu'issues de la période 1975-1990 qui a vu se diversifier les activités des Cuma, les Cuma de transformation semblent connaître un renouveau¹¹⁷. Pour sa part, la Loire-Atlantique a vu naître en moins de dix ans deux Cuma de transformation dans le domaine de la viande (du moins ceux dont nous avons la connaissance) dont fait partie « *De la terre à l'assiette* ». Les entretiens que nous avons eu avec des agriculteurs appartenant à ces Cuma nous ont permis de comprendre l'intérêt d'une telle démarche (cf liste des entretiens réalisés en annexe). Selon eux, les producteurs qui ont recours à ce type de Cuma sont ceux qui souhaitent s'inscrire dans une logique de circuit court. Les agriculteurs interrogés ont tous mis en avant le fait que ces Cuma sont un moyen pour eux de maîtriser la traçabilité de leurs produits, de sécuriser une étape supplémentaire de la chaîne alimentaire, de diversifier et d'assurer la qualité de leurs produits. Nous comprenons alors que ces objectifs correspondent à ceux recherchés par les restaurants scolaires.

Nous ne reviendrons pas sur toutes les étapes de la mise en place progressive de la Cuma « *De la terre à l'assiette* ». Simplement, nous souhaitons mettre en avant l'inscription de cette démarche

¹¹⁶ Trois questions à Jean Corbineau, FNCUMA

¹¹⁷ Repéré à <http://www.ouest.cuma.fr>

dans la perspective de relocalisation et de reterritorialisation du système alimentaire. L'intérêt de cette démarche est, selon nous, le fait qu'elle suive une logique qui pense le système alimentaire à la fois en termes de filières et de territoires. Les informations de ce paragraphe sont issues de notre échange avec Martin Briand, agriculteur et président de la Cuma "les éleveurs de la terre à l'assiette" (entretien du 4 juin 2012). Il nous informe qu'avant de mettre en place la Cuma, des déplacements dans d'autres régions ont été effectués dans le but de s'enrichir d'expériences similaires. Le choix de localisation de la Cuma s'est fait en prenant en compte les contraintes de chacun, du moins de ceux qui étaient présents à l'origine de sa création. Aussi, il souligne que les élus ont joué un rôle important notamment par leur engagement pour l'acquisition du terrain. La dimension territoriale de cette démarche nous semble significative dans la mesure où peuvent accéder à cet outil des producteurs quelque soit le poids de leur activité, leur mode de production et de commercialisation. La Cuma accueille en effet différents profils d'éleveurs : des éleveurs qui gèrent de 200 à 12 000 volailles par an, des éleveurs en bio et en conventionnel, des éleveurs en vente directe et en circuits plus longs...

Si ce type de Cuma contribue à la structuration d'une filière territorialisée, il reste que la partie commercialisation ne peut être assurée par celle-ci. C'est d'ailleurs l'enjeu que soulève Jean Corbineau : « *L'enjeu maintenant, c'est de s'organiser collectivement pour commercialiser les produits afin de mieux rentabiliser l'activité* »¹¹⁸. C'est pourquoi le groupe des dix éleveurs initiateurs de la Cuma de transformation s'est dans le même temps associé en SARL pour gérer un magasin collectif qui porte le même nom et qui permet d'écouler 45 t des 170 t transformées par an¹¹⁹. La SARL permet de gérer l'activité commerciale que ne peut assurer la Cuma. Elle garantit une partie de la commercialisation des produits transformés à la Cuma selon divers circuits : « *un point de vente collectif attendant à l'atelier, 20 restaurants scolaires [dont la cuisine centrale de Nantes], des magasins à la ferme ainsi que quelques marchés et rassemblements culturels* »¹²⁰. Nous en déduisons que cette démarche s'inscrit dans un projet global de territoire car non seulement ont été pensé ensemble la production, la transformation, la commercialisation d'une filière agricole mais aussi la question de la logistique. Sont ainsi organisés à l'échelle de la Cuma, les déplacements entre la ferme, l'abattoir et l'atelier¹²¹.

Même si cette initiative n'est pas exclusivement tournée vers l'approvisionnement de la restauration scolaire, elle illustre les adaptations qu'ont dû intégrer les producteurs pour mener à bien leur projet : une réappropriation de certaines tâches, un apprentissage de nouveaux métiers et un investissement dans des équipements... (cf agriculteurs interrogés dans la liste des entretiens réalisés en annexe).

¹¹⁸ Trois questions à Jean Corbineau, FNCUMA

¹¹⁹ Synthèse de Guillaume Wagner et Fabien Valorge (2012, 16 avril). 4^e émission de Radio Transfo. Repéré à <http://www.france.cuma.fr/dossiers/ateliers-de-transformation-circuits-courts/cr-radio-transfo-nb04>

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Ibid.

- Adaptations du côté de la collectivité : en amont et en aval de l'approvisionnement des cantines scolaires

L'introduction de produits biologiques et locaux implique également des adaptations du côté de la collectivité depuis l'amont à l'aval de l'approvisionnement. Outre la formation adaptée qu'elle requiert pour le personnel de cuisine et les convives, la collectivité doit en effet faire face à une organisation et une anticipation en amont de l'approvisionnement assez lourdes (P. Offertelli). En témoigne Catherine Piau, adjointe au Maire de Nantes : « *Il y a un véritable travail en profondeur qui est fait notamment par rapport à une commission menu où tous les acteurs sont présents, de la diététicienne à ceux qui servent le repas le midi, je pense aux agents de restauration* »¹²². D'après P. Offertelli, la planification des menus se fait sur le long terme et en fonction de la saisonnalité pour être en phase avec la disponibilité des produits présents sur le marché. Il ajoute que l'anticipation de la planification des approvisionnements et des négociations des commandes peuvent être effectuées pour certains produits jusqu'à trois à quatre mois à l'avance. Une particularité à Nantes est le système de la « *table ouverte* » qui permet aux familles d'inscrire leur enfant le jour même mais qui implique réactivité et organisation de la part des restaurants scolaires¹²³. A ce sujet, P. Offertelli nous explique que l'évaluation des besoins de chaque restaurant est depuis trois ans plus efficace car le planning se fait environ quinze jours avant la consommation en fonction des menus pré-établis. La question du coût se pose également lors de l'approvisionnement de produits biologiques et/ou locaux. P. Offertelli nous indique que le surcoût est intégré dans le mode de fonctionnement de la cuisine. Il précise que cela peut se traduire par des changements de pratiques d'achat ou de cuisine sur lesquels la cuisine doit anticiper : travail sur le mode de cuisson, diminution du grammage pour le lait biologique; choix de certains produits, la volaille ; préparation par la cuisine elle-même de la sauce bolognaise permettant d'introduire en plus grande fréquence tel légume biologique...

Le changement des habitudes et des pratiques de travail au sein du service de restauration se trouve accrue pour les produits locaux. En effet, l'introduction de produits issus de l'agriculture biologique reste relativement « *compatible avec les modalités existantes d'organisation des filières et des cuisines. A l'inverse, le projet d'un approvisionnement local bouscule largement les régulations conventionnelles* » (Brechet & Le Velly, 2010). A ce sujet, P. Offertelli nous donne quelques éléments de compréhension. Il cite le cas de l'approvisionnement réalisé à partir d'un producteur laitier local en 2008 qui nécessite des réorganisations. Les yaourts, livrés en pot de cinq litres à la cuisine centrale, impliquent une charge de travail supplémentaire pour le personnel des cantines qui doit alors servir les yaourts en ramequins puis les laver. De plus, la livraison étant assurée par un prestataire extérieur, c'est un autre interlocuteur qui s'ajoute pour la cuisine centrale. Autre exemple qui illustre selon lui ces adaptations : l'approvisionnement en poulets fermiers entiers qui bouscule les habitudes de la cuisine qui jusque là n'achetait que des cuisses. La cuisine a alors opté pour une démarche expérimentale en distribuant dans un premier temps environ 1500 portions sur une dizaine d'écoles et en coupant le poulet entier en dix morceaux.

¹²² Les producteurs locaux à la rencontre des élèves de l'école Champenois à Nantes. (2011, 24 octobre). Repéré le 05 juin 2012 à <http://www.consommer-responsable.fr>

¹²³ Nantes Passion, le magazine de l'information municipale (2011, septembre), n°216. Repéré à <http://www.nantes.fr>

Un début de réflexion a été engagé pour gérer la fin de vie des produits, que nous pouvons considérer comme le dernier maillon du système alimentaire, le recyclage. Nous pouvons prendre l'exemple du yaourt bio fermier livré en vrac en sceau de cinq kg par un producteur local et dont « *les seaux de livraison en plastique sont recyclés localement grâce à une filière mise en place par le producteur* » (Poyade, 2011). Même si la démarche n'est pas généralisée, P. Offertelli précise que le tri sélectif est du moins encouragé à la sortie de chaque restaurant scolaire.

C. Un enjeu fort pour la ville : construire un lien avec le territoire et ses acteurs

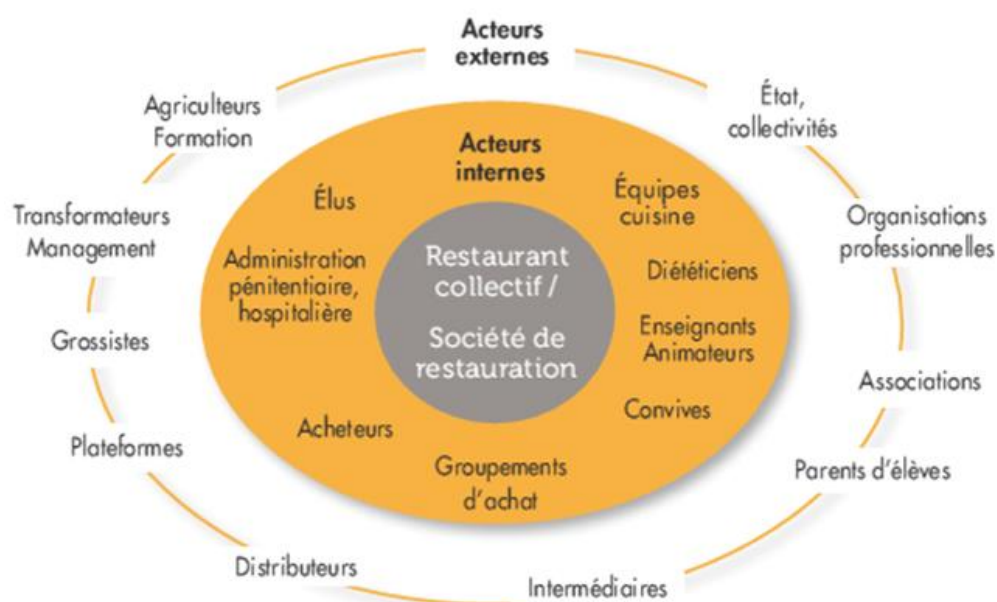
La restauration scolaire est « *au cœur d'une dynamique globale* » et implique la participation d'un grand nombre d'acteurs diversifiés (figure 14) où chacune des parties prenantes a son rôle à jouer. Nous ne pouvons cependant en apprécier toute la complexité, les effets de l'entrée ou de l'absence de l'autre.

La démarche entreprise pour approvisionner les restaurants scolaires en poulet fermier évoquée plus haut mérite que nous y prêtions attention notamment parce qu'elle s'est faite selon une logique collective. Nous pourrions parler d'une démarche intégrée et coordonnée dans la mesure où elle celle-ci a nécessité la participation, ou du moins l'information, de chacune des parties concernées : l'équipe de la cuisine centrale et de la commande publique (y compris les élus), le personnel de cuisine et de restauration, des animateurs, CAP 44 (une Société de Coopération d'Intérêt Collectif tournée vers la question agricole) et la filière de producteurs de volailles dont la Cuma « *De la terre à l'assiette* ». De plus, cette démarche a été pensée à l'échelle de l'ensemble de la filière en Loire-Atlantique : producteur, abattoir, atelier de découpe, cuisine centrale, distribution en restauration scolaire¹²⁴. Nous retiendrons que de cette façon, la ville contribue à la structuration de filières territorialisées. En ayant prise sur une grande partie des maillons de la chaîne alimentaire, de la production jusqu'à la distribution elle peut, de ce fait, plus facilement contrôler l'origine et la qualité des produits qu'elle exige.

L'initiative ne vient pas forcément de la collectivité. A ce titre, P. Offertelli nous indique que le producteur de lait biologique s'est tourné vers la ville de Nantes en lui demandant d'acheter pour ses restaurants scolaires ses produits. Néanmoins, il semble que le concours d'organismes d'appui ou d'une interface mettant en relation producteurs et restaurants scolaires soit nécessaire dans la plupart des cas. Cela n'exclut pas des échanges directs entre P. Offertelli et son équipe et les producteurs. Dans tous les cas, nous constatons que mettre en place une relocalisation de l'approvisionnement alimentaire par le biais de la restauration scolaire requiert des efforts de dialogue entre mondes différents, des efforts de connaissance et de compréhension des enjeux de l'autre.

¹²⁴ Ville de Nantes. Les rencontres de la commande publique responsable. Nantes, 29 mars 2011

FIGURE 14 LA RESTAURATION COLLECTIVE AU CŒUR D'UNE DYNAMIQUE GLOBALE



Source : DRAAF Rhône-Alpes (2010). Guide « Favoriser une restauration collective de proximité et de qualité ». Repéré à http://draaf.rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/guide_mise_en_ligne_cle8d5ec4.pdf

Dans le cadre de la relocalisation et de la reterritorialisation de l’approvisionnement alimentaire, le rôle qu’a joué la restauration scolaire est à plusieurs égards intéressant. Il nous faut malgré tout rester vigilant quant aux impacts sur le territoire de l’intervention de la ville. Aux dires de P. Offertelli, « *La restauration collective accompagne le développement de l’agriculture biologique en France, car les quantités commandées sont importantes et régulières, les contrats d’approvisionnements pluriannuels* »¹²⁵. Nous ajoutons que l’approvisionnement biologique et/ou local initié par la restauration scolaire permet de mettre en place une relation entre le monde urbain et le monde agricole qui nous semble aller au-delà de la coordination sur le prix. Comme nous l’avons mentionné à plusieurs reprises, la dimension du territoire entre en jeu et les coûts induits de l’agriculture pour le territoire sont d’après A.-L. Briand, pris en compte - selon des degrés divers cependant - (enjeux environnementaux, sociaux, relatifs à la disparition d’exploitation, d’aide au maintien d’une agriculture locale, à la protection des ressources environnementales notamment de l’eau). Par ailleurs, les cantines scolaires permettent de diversifier les débouchés des producteurs locaux et de contribuer à l’économie locale dans son ensemble. En témoigne l’effet sur les réseaux locaux car, selon P. Offertelli, la cuisine centrale représente 50% du chiffre d’affaire de Manger Bio 44. Néanmoins, si le débouché que représente la restauration scolaire peut être attrayant, il peut, d’après P. Offertelli, également rebuter certains producteurs locaux, au regard des contraintes exigées (volume, prix, calibrage homogène, moindres besoins l’été...). Dans tous les cas, nous ne pouvons pas mesurer son effet incitateur quant au développement de certaines productions non présentes en quantités suffisantes localement ou quant à l’installation de nouveaux producteurs.

¹²⁵ Terrasson, L. (2010, février). Du bio à Nantes ! Repéré à <http://www.cuisinecollective.fr/dossier/divers/articles.asp?id=281>

Ainsi, la démarche d'approvisionnement en produits locaux et d'agriculture biologique dans les restaurants scolaires nantais illustre la relation particulière qu'entretient la ville avec les territoires (et ses acteurs) dont elle dépend et qui dépendent d'elle.

Même si l'organisation par la restauration scolaire de l'approvisionnement alimentaire sur une base territoriale est apparue limitée, des efforts sont toutefois notables, ce qui permet à la ville de maîtriser une partie non négligeable à notre sens des flux agricoles et alimentaires mis en jeu sur son territoire et de jouer néanmoins un rôle dans l'évolution vers un système alimentaire reterritorisé.

L'idée de départ qui était de dire que, par une démarche territoriale de son approvisionnement alimentaire, la ville peut infléchir le fonctionnement des flux en jeu n'a pu être vérifiée de manière quantitative. En revanche, nous avons pu montrer qu'une démarche territoriale offre la possibilité pour la ville de participer à la structuration des filières agricoles et donc d'être au cœur des débats avec les acteurs locaux et éventuellement de peser sur les décisions prises par ces derniers. De ce fait, la dimension territoriale de l'approvisionnement alimentaire urbain et les discussions qu'elle implique avec les acteurs locaux peuvent être un levier d'action pour une politique publique souhaitant influencer, même indirectement, sur le fonctionnement (et donc potentiellement sur l'intensité) des flux alimentaires mis en jeu sur les territoires.

Les propos d'A.-L. Briand, ont toute leur importance quand elle évoque « *une démarche expérimentale* ». La construction d'une démarche territorialisée de l'approvisionnement alimentaire de la ville ne peut se faire selon elle que dans un temps long qui reste donc à construire puis à pérenniser. Cette dernière remarque s'applique également à la gouvernance dont les modalités restent à définir notamment du fait du caractère récent de cette démarche.

Ainsi, cette troisième partie s'est attachée à identifier les moyens déployés et à déployer par le territoire de l'agglomération nantaise pour mettre en œuvre une relocalisation et une reterritorialisation du système alimentaire. Le premier chapitre portait sur l'inscription de principes visant à préserver et garantir la pérennité de l'activité et des espaces agricoles dans les documents d'urbanisme, laquelle constitue un premier outil car conditionne les capacités productives des espaces agricoles et donc tout projet d'approvisionnement local. Néanmoins, nous avons relevé certaines limites concernant la prise en compte de l'agriculture dans ces documents. Par ailleurs, nous avons soulevé l'idée selon laquelle la mise en place de politiques relatives à la maîtrise foncière et au soutien des structures d'exploitation entre autres était essentielle pour faire vivre les espaces agricoles. Enfin, ces constats nous ont amené à évoquer le renouvellement des relations entre la ville et l'agriculture et la question de la gouvernance.

Le second chapitre a démontré qu'à partir de la restauration scolaire, la ville pouvait en menant une démarche territoriale de son approvisionnement alimentaire, participer à la structuration des filières agricoles et donc potentiellement agir sur le fonctionnement des flux alimentaires mis en jeu sur son territoire. La gouvernance a de nouveau été identifiée comme un élément clé de notre questionnement. Les marges de manœuvre limitées de la ville et la part minimale que représente la restauration scolaire par rapport aux autres modes de restauration de l'agglomération nantaise nous ont toutefois laissé perplexe quant à la capacité de la ville à réguler l'intensité des échanges de denrées alimentaires présente sur son territoire.

Conclusion générale

Nous avons, à travers cette étude, essayé de contribuer au manque de connaissances concernant la réalité de l'approvisionnement alimentaire des villes et plus largement de description quantitative et qualitative des systèmes alimentaires alternatifs. Arrivé au terme de ce mémoire, il convient de dresser un bilan de nos recherches à propos des implications de l'agglomération nantaise dans la relocalisation et la reterritorialisation du système alimentaire.

Les raisons de l'intervention de l'agglomération nantaise se comprennent à la lumière de l'évolution du système productif et des attentes sociétales en matière alimentaire et à la lumière de l'émergence d'initiatives relevant de systèmes alimentaires alternatifs lesquels se combinent au système agro alimentaire dominant.

Mettre en place un approvisionnement alimentaire local urbain nécessite de connaître les potentialités du territoire local (entendu ici comme les agglomérations nantaise et toulousaine associés à leurs départements respectifs –territoires d'étude).

L'étude quantitative relative au bilan des flux de fruits et légumes mis en jeu par les territoires d'étude a permis de mettre en évidence un certain décalage entre le discours tenu sur la relocalisation de l'approvisionnement alimentaire urbain et la situation observée. Les potentialités offertes par les territoires étudiés se sont en effet avérées nulles ou limitées pour permettre le développement d'un projet d'approvisionnement local.

Cette étude a également permis de soulever l'enjeu lié à l'intensité des flux alimentaires mis en jeu par et sur les territoires d'étude. Au-delà du fait que les distances parcourues par les aliments sont considérables et ce malgré une production locale importante, les quantités transportées sur ces distances se sont révélées très élevées. Nous avons constaté qu'une grande partie des flux entrants de fruits et légumes était démesurée au regard des besoins de nos territoires d'étude et ne faisait que transiter par eux, gonflant ainsi les échanges entre territoires au détriment de leur approvisionnement. Nous regrettons de n'avoir pu traiter de la démarche temporelle au travers de l'analyse quantitative pour étoffer notre analyse. Même s'il nous faut considérer ces résultats avec prudence, il semblerait que la tendance soit, depuis 1993, à l'intensification des flux de fruits et légumes en circulation sur nos territoires d'étude. De ces observations nous en avons déduit que l'approvisionnement en fruits et légumes de nos territoires d'étude mettait en jeu des flux qui n'ont que peu de considération pour les territoires qu'ils desservent/qui les reçoivent. De ce fait, la logique qui sous-tend l'approvisionnement alimentaire urbain est plus économique que territoriale. Ce n'est pas le territoire qui commande la trajectoire des flux alimentaires puisque ces derniers sont portés par des logiques essentiellement économiques. Cela rejoint le constat fait que le système agro alimentaire déterritorialisé et délocalisé persiste à dominer et que les systèmes alimentaires alternatifs ne s'expriment que depuis peu et de manière marginale.

Ainsi, une approche territoriale du système alimentaire semble nécessaire pour maîtriser l'intensité des flux alimentaires mis en jeu sur les territoires. Nous avons donc cherché à comprendre comment la relocalisation et la reterritorialisation du système alimentaire pouvaient se traduire en termes de politiques publiques et cherché à qualifier l'intervention de la ville en tant qu'actrice de ces processus. Nous avons montré que les politiques publiques pouvaient se traduire selon deux

directions, d'une part par la protection et le développement de la ressource agricole et d'autre part, par la gestion des flux alimentaires. Par ailleurs, les acteurs locaux agissent en général par le biais de trois outils : les outils réglementaire, financier et de communication/d'animation. Notons que l'éloignement entre l'espace de production et l'espace de consommation pouvant contribuer à distendre ce lien au territoire, nous pouvons supposer que la relocalisation du système alimentaire peut être un facteur favorable mais non nécessaire ni suffisant à une reterritorialisation de celui-ci.

Nantes Métropole est allée plus loin que la simple reconnaissance de territoires à vocation agricole et a mis en place avec d'autres partenaires un certain nombre de moyens pour gérer la ressource foncière. Néanmoins, le mot d'ordre reste le développement et l'attractivité de l'agglomération, ce qui pose la question de la compatibilité avec la recherche de la protection des espaces agricoles. Pourtant établis à une échelle intercommunale, les documents d'urbanisme ne permettent pas de penser le *territoire alimentaire* (entendu comme un territoire qui fait sens pour l'approvisionnement alimentaire urbain) puisque la décision finale revient à la commune (maire) et donc ne permet pas de dépasser la contrainte des limites administratives.

Par son acte d'achat et par la définition des produits à introduire dans le cadre de la restauration scolaire, l'agglomération nantaise maîtrise une partie des flux alimentaires et leurs effets sur le territoire en termes d'occupation du sol et de structuration des filières biologique et locale. De cette manière, elle contrôle une partie du trajet des flux alimentaires, ce qui lui permet d'influer indirectement sur l'intensité des flux mis en jeu. En d'autres termes, intervenir sur le trajet des aliments, quelle que soit la distance que ces derniers parcourent, permet d'éviter certaines situations qui participent de l'intensité des flux : des denrées alimentaires produites sur un territoire peuvent en effet se trouver exportées sur un autre territoire, gonfler les volumes d'importations de ce dernier et revenir consommées sur le territoire qui les a produites. A cet égard, la connaissance du trajet des produits à chaque étape de la chaîne alimentaire permettrait d'identifier celle qui contribue le plus fortement à augmenter la part des entrées exportées dans les territoires.

Il nous faut ajouter le rôle que joue l'énergie car cette dernière peut être un moyen d'influer sur l'intensité des flux alimentaires. Si le coût du transport était revu à la hausse, il est probable que la logique qui guide actuellement les flux alimentaires s'en trouverait bouleversée et la rationalité du système fonctionnerait autrement. Mesurer la capacité de la ville à inciter, par son volume, des producteurs à s'installer peut également s'avérer intéressant dans la perspective d'un fléchissement des échanges au profit de l'approvisionnement alimentaire urbain.

Sur un autre plan, il est à remarquer que les initiatives menées en faveur de la reterritorialisation et de la relocalisation du système alimentaire posent la question de la viabilité des systèmes dits alternatifs au regard des critères du développement durable (INRA-CIRAD, 2011). A ce titre, il n'est par exemple pas évident que la proximité, l'une des caractéristiques des circuits courts de commercialisation soit un critère de durabilité (notion de coût carbone).

Bien que des efforts soient notables, la capacité à penser le système alimentaire au travers d'une dimension territoriale s'est avérée faible et marginale. Pourtant, il nous semble essentiel de développer cette capacité car c'est selon nous une manière pour les politiques publiques de participer à la structuration des filières et d'infléchir le fonctionnement actuel des flux alimentaires.

Développer cette capacité renvoie à la question de la gouvernance territoriale : qui participe ? qui décide ? A quel niveau ? Selon quels partenariats/négociations ? En effet, la gestion des flux

alimentaires pose la question des choix qui ont porté ces flux : « *les flux de matière et d'énergie [dont font partie les flux alimentaires] mis en jeu par une ville résultent de choix politiques, économiques, sociaux et techniques* » (BARLES, 2010, «s.p.»). A ce titre, nous avons pu observer que la restauration scolaire offre l'occasion d'une démarche collective, d'adaptations de la part de chacune des parties concernées et de partenariats entre acteurs privés et public. Cependant, des limites (techniques, institutionnelles et territoriales) ont été identifiées pour porter à bien un tel projet.

De plus, nous avons pu observer un début de décroisement entre la ville et l'agriculture à travers notamment le partenariat entre Nantes Métropole et la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique. Cependant, les modalités de la gouvernance restent à définir, ce que témoignent l'impression de tâtonnement et le caractère expérimental de certaines politiques. Ceci peut s'expliquer par le fait que les initiatives allant dans le sens d'une relocalisation et d'une reterritorialisation, nous pensons notamment aux circuits courts de proximité, ont émergé à partir d'actions ponctuelles, se développent en général selon une logique individuelle, éparse et peu lisible et ont ensuite été récupérées par les politiques publiques. Toutes les démarches prônant un système alimentaire alternatif n'étant pas institutionnalisées ou pouvant provenir de dynamiques « *bottom up* » (*venant plutôt des initiatives privées ou collectives des professionnels ou de la société civile*), l'enjeu porte donc sur leur pérennité et leur articulation avec celles qui ont été récupérées par le politique (*dynamiques « top down » (venant plutôt d'une impulsion institutionnelle)*) (Lamine, 2012).

Les résultats de l'analyse quantitative ayant été obtenus tardivement, nous n'avons pas pu les présenter lors de nos entretiens et n'avons donc pu recueillir les avis des interlocuteurs à ce sujet. Ceci est regrettable car limite la perspective opérationnelle de la situation décrite par cette analyse quantitative. Dans une perspective de recherche, il serait intéressant d'approfondir la réflexion sur la forme et les modalités de la traduction en termes de politiques publiques et de gouvernance territoriale pour infléchir l'intensité des flux.

Par ailleurs, le cas de l'agglomération nantaise n'est pas un cas à part :

« *On voit dans de nombreux territoires s'affirmer les arguments sur la relocalisation de la production agricole et l'autonomie alimentaire à l'échelle territoriale, en lien à la fois à un processus plus global de réappropriation de la question alimentaire et à une tendance à la territorialisation des politiques publiques alimentaires et agricoles (Chiffolleau et Prévost, 2010). Cependant, passer de tels arguments à la formulation d'un projet agri-alimentaire territorial en tant que tel pose la difficulté de la construction d'une vision politique cohérente, difficulté liée d'une part au fait que le système agri-alimentaire n'est pas clos sur lui-même (ni au niveau de la production/commercialisation ni au niveau de la consommation) et d'autre part, au manque de légitimité politique du lien entre les questions agricoles et alimentaires, qui demeurent déconnectées dans les responsabilités et compétences politiques et institutionnelles* » (Lamine, 2012).

Le constat fait que les questions agricole et alimentaire sont dissociées dans leur traitement semble s'appliquer dans le cas de l'agglomération nantaise. D'autres expériences française (agglomération lyonnaise) et étrangère adoptent en revanche des stratégies qui lient davantage ces questions - selon des degrés divers cependant (Londres, New York, Vancouver, Toronto) (Pillon, 2011).

La question de la relocalisation et de la reterritorialisation du système alimentaire semble avoir réactivé la notion d'hinterland mais dans un contexte renouvelé du fait de l'élargissement de

l'hinterland actuel. La notion d'hinterland se retrouve en effet dans le concept de « *bassin alimentaire* » inspiré de celui de bassin versant et exposé par Stephenson et Lev (2004). L'approche développée est celle de l'organisation du système alimentaire autour de bassins alimentaires, « *c'est-à-dire que l'approvisionnement alimentaire d'une population (que l'on peut comparer à une rivière) devrait se concevoir et se gérer à partir du potentiel agricole des terres environnantes (perçues comme les confluents de cette rivière)* » (Bouchard, 2008).

Cette notion d'hinterland ou de « bassin alimentaire » pose la question de l'articulation entre les échelles allant du local au global. Une étude semble à ce titre intéressante car à partir de l'exemple de l'Y Grenoblois, elle « *vis* à analyser comment différentes échelles territoriales se superposent, se combinent, voire se chevauchent, et évoluent pour proposer un approvisionnement " local " de la restauration collective au sein d'un territoire » (Praly et al., 2012).

Liste des sigles et abréviations utilisés

ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
AFA : Associations Foncières Libres
AMAP : Associations pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne
AOC : Appellation d'origine contrôlée
AURAN : Agence Urbaine de la Région de l'Agglomération Nantaise
CMP : Code des Marchés Publics
CUMA : Coopératives d'Utilisation du Matériel Agricole
DMC : direct material consumption
DMI : Direct Material Input
DOG : Document d'Orientations Générales
DRAAF : Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DTA : Directive Territoriale d'Aménagement
EL : extraction locale
Ex : exportations
FAO: Food and Agriculture Organization
GAB : Groupement d'Agriculture Biologique
GRIDRAUH : Groupe de recherche sur les institutions, le droit de l'aménagement et l'urbanisme
I : importations
INSEE : Institut National de la Statistique et des Études Économiques
MAAPRAT : Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture, de la Pêche de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire
MIN : Marché d'Intérêt National
NM : Nantes Métropole
ORAB : Observatoire Régionale de l'Agriculture Biologique
PAC : Politique Agricole Commune
PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PALDU : Prospectives agricoles locales et dynamiques urbaines
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PNNS : Programme National Nutrition Santé
PNR: Parc Naturel Régional
POS : Plan d'Occupation des Sols
REA : Recensement des Exploitations Agricoles
RGA : Recensement Général de l'Agriculture
RGO : Réseau Grand Ouest de la commande publique et développement durable
S3A : Systèmes Agro Alimentaires Alternatifs
SAFER : Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural
SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SARL : Société à Responsabilité Limitée
SAU : Surface Agricole Utilisée
SCIC : Société de Coopération d'Intérêt Collectif
SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale
SHOB : Surface Hors Œuvre Brute
SIQO : Signes de Qualité et d'Origine
SITRAM : Le système d'information sur le transport de marchandises du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement durables
STG : Spécialité Traditionnelle Garantie

Entretiens réalisés

➤ 10 mai 2012

DURFORT THIERRY, Chef du Service Développement Territorial et Contractualisation du Conseil Régional des Pays de la Loire

➤ 14 mai 2012

BONNET FRANCK, Service activités économiques et emploi, Direction de l'Aménagement et du Développement du Conseil Général de Loire-Atlantique

JULLIEN BRUNO, Directeur d'études et projets – stratégies des territoires- à l'Agence d'Urbanisme de la Région et de l'Agglomération Nantaise

➤ 22 mai 2012 (et mars 2012)

BARREAU DOMINIQUE, Responsable de la politique d'agriculture périurbaine à Nantes Métropole

➤ 25 mai 2012

RAUTUREAU ROGER, Conseiller à la Chambre d'Industrie et de Commerce

➤ 29 mai 2012

GUILLO SYLVIE, chargée de mission tourisme et qualité, Direction territoire de la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique + 25 juin 2012

LIMEUL SYLVAIN, chargé de mission urbanisme, Direction territoire de la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique

➤ 30 mai 2012

GARNIER HÉLÈNE, chef du Service coordination et cohérence urbain, Département Général au Développement Urbain de Nantes Métropole

➤ 4 juin 2012

BIGOT FRÉDÉRIC, agriculteur, administrateur 44 de l'Union des Cuma, adhérent de la Cuma l'Océane Guérande

BRIAND MARTIN, agriculteur, président de la Cuma "les éleveurs de la terre à l'assiette" à Puceul

CORBE Sébastien, agriculteur, président de la Cuma "le champ du coq" à Plessé

➤ 5 juin 2012

OFFERTELLI PATRICK, directeur de la Cuisine Centrale de Nantes

➤ 14 juin 2012

BONHOMMEAU PAUL, représentant de Terre de Liens en Loire-Atlantique et membre du comité d'engagement de la Foncière

GUIBERT LAURENCE, directrice – Coordinatrice de la FD CIVAM 44

➤ 15 juin 2012

BOUVERET ANNE-SOPHIE, coordinatrice de l'association Terroirs 44

BRIAND ANNE-LINE, responsable de l'Agenda 21 de la Ville de Nantes

Bibliographie

▪ Livres, chapitres, rapports, publications gouvernementales

- Ascher, F. (2001). *Les nouveaux principes de l'Urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*. La Tour d'Aigues, France : Editions de l'Aube, 104 p.
- Barles, S. (2005). *L'invention des déchets urbains : France, 1790-1970*. Paris, France : Champ Vallon.
- Barles, S., & Bognon, S. (2011). *Nourrir les villes du 21ème siècle : De nouvelles proximités alimentaires*. Rapport PIREN 2011 (Programme Interdisciplinaire de Recherche sur l'Environnement de la Seine) « Agriculture pour demain », 16 p. Repéré le 18 avril 2012 à http://www.sisyphe.upmc.fr/piren/webfm_send/1036
- Branger, A., Richer, M.-M., & Roustel, S. (2007). *Alimentation et processus technologiques*. Dijon, France : Educagri, 293 p.
- Décret et Arrêté du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire
- Fouilleux, E. (2008). Les politiques agricoles et alimentaires. Dans O. Borraz et V. Guiraudon. *Politiques publiques. La France dans la gouvernance européenne* (p.113-146). Paris, France : Presses de Science-Po. Repéré le 27 avril 2012 à <http://www.cairn.info> (accès privé).
- Fumey, G. (2010). *Manger local, manger global : l'alimentation géographique*. Paris, France : CNRS-Editions, 160 p.
- JORF (2010, 28 juillet). Loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche
- Le Velly, R., Bottois, V., Bréchet, J.-P., Chazoule, C., Cornée, M., Sandrine, E., . . . Schieb-Bienfait, N. (2011). Comment se fait la rencontre entre offres et demandes locales pour la restauration collective publique ? Premiers enseignements. Dans Traversac (Coord.), *Circuits courts, contribution au développement régional* (224 p.). Dijon, France : Educagri.
- Ministère de l'agriculture et de la pêche. (2012). *Le monde agricole en tendances: un portrait social prospectif des agriculteurs*. S.d. : La Documentation française, 120 p. Repéré en juin 2012 à http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Le_monde_agricole_en_tendances.pdf
- Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la forêt (2004, avril). Renforcer le lien entre agriculteurs et consommateurs - Plan d'action pour développer les circuits courts, 4 p., issu d'un groupe de travail réuni au cours du premier trimestre 2009 (nommé ci après le groupe de travail Barnier)
- Poisson M., & Saleilles, S. (COACTIS – Univ. J. Monnet - St Etienne) (2012, mars). *Analyse des besoins d'accompagnement des producteurs en circuits courts*. Repéré le 04 septembre 2012 à http://www.vivea.fr/internet/Pages/Documents/thematique/vivea_analyse_accompagnement_des_producteurs_en_circuits_courts_2012.pdf
- Prevel, M. (2007). *L'usine à la campagne. Une ethnographie du productivisme agricole*. Paris, France : L'Harmattan, 299 p.
- Renard, J. (2009). *Territoires, territorialité, territorialisation, Controverses et perspectives*. Rennes, France : PUR, 228 p.
- Sainte Marie (de), C. et Muchnik, J. (2010). Introduction générale. Dans *Le temps des SYAL : Techniques, vivres et territoires* (320 p.) (s.d.) : Editions Quæ. Repéré le 10 mai 2012 sur <http://www.cairn.info> (accès privé).

Terres en Villes (assoc.) (2008). *Prendre en compte l'agriculture et ses espaces dans les SCOT*. Repéré à http://www.projetdeterritoire.com/index.php/content/download/31022/404328/file/Cert_u_agri_scot.pdf

Terres en Villes (2009). *Comment bien prendre en compte l'agriculture et ses espaces dans les SCOT ?*

▪ Articles

Barles, S. (2008, octobre). Comprendre et maîtriser le métabolisme urbain et l'empreinte environnementale des villes. *Responsabilité et environnement*, (58), 21-26. Repéré le 03 juillet 2012 à <http://www.anales.org/re/2008/re52/Barles.pdf>

Barles, S. (2010, mai 25). Les villes : parasites ou gisements de ressources ? *La Vie des idées*. Repéré le 21 juin 2012 à <http://www.laviedesidees.fr/Les-villes-parasites-ou-gisements.html>

Bernard, C., Dobremez, L., Pluvinage, J., Dufour, A., Havet, A., Mauz, I., . . . Tchakérian, T. (2006). La multifonctionnalité à l'épreuve du local : les exploitations agricoles face aux enjeux des filières et des territoires. *Cahiers Agriculture*, 15 (6), 523-528.

Bonnefoy, S., & Brand, C. (2011, octobre 5). L'alimentation des sociétés urbaines : une cure de jouvence pour l'agriculture des territoires métropolitains ? *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 11 (2). Repéré le 15 janvier 2012 à <http://vertigo.revues.org/11199>.

Boukella, M. (1996). Les industries agro-alimentaires en Algérie : politiques, structures et performances depuis l'indépendance. *Montpellier : CIHEAM-IAMM - Options Méditerranéennes*, 19, 67 p. Repéré en février 2012 à <http://ressources.ciheam.org/om/pdf/c19/96400005.pdf>

Chaffotte, L., & Chiffolleau, Y. (2007). Vente directe et circuits courts: évaluations, définitions, typologie. *Les Cahiers de l'Observatoire CROC*, (1), INRA Montpellier. Repéré à www.equal-croc.eu.

Chometon, M. (2011). Émergence et registre d'action des associations pour le maintien de l'agriculture paysanne (AMAP) en périurbain : quel lien au territoire ? *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 11 (2). Repéré le 04 mars 2012 à <http://vertigo.revues.org/11085>.

Deverre, C., & Lamine, C. (2010, mai-juin). Les systèmes agroalimentaires alternatifs. Une revue de travaux anglophones en sciences sociales. *Économie rurale*, (317), 57-73. Repéré le 09 mai 2012 à <http://economierurale.revues.org/index2676.html>

Fleury, A., & Vidal, R. (2009, février 9). La place de l'agriculture dans la métropole verte : Nostalgies, utopies et réalités dans l'aménagement des territoires aux franges urbaines. Repéré le 08 janvier 2012 à http://www.projetsdepaysage.fr/fr/la_place_de_l_agriculture_dans_la_metropole_verte

Fleury, A., & Vidal, R. (2010, juin 4). L'autosuffisance agricole des villes, une vaine utopie ? *La vie des idées*. Repéré le 08 janvier 2012 à <http://www.laviedesidees.fr/L-autosuffisance-agricole-des.html>

Germain, P., Le Guen, R., & Thureau, B. (2006). La re-territorialisation du développement agricole : le cas de l'agriculture péri-urbaine d'Angers. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, (3), 373-92. Repéré le 09 janvier 2012 à <http://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2006-3-page-373.htm>

- Hervieu, B. (1992). Les fonctions de l'agriculture dans l'économie et la société françaises : conséquences pour la recherche et le développement. *Chambres d'Agriculture*, Paris, (supplément au n°803), 9-15.
- Kerdommarec, L., & Pailloux, P. (2011, novembre). Nantes Métropole pourrait gagner 100 000 habitants d'ici 2030. Dans *Insee Pays de la Loire, Collection Etudes* (99), p.5. Repéré en juin 2012 sur <http://www.insee.fr>
- Lamine, C. (2012). « Changer de système » : une analyse des transitions vers l'agriculture biologique à l'échelle des systèmes agri-alimentaires territoriaux », *Terrains & Travaux*, 1 (20), 139-156. Repéré le 04 septembre 2012 à www.cairn.info/revue-terrains-et-travaux-2012-1-page-139.htm (accès privé)
- Lescureux, F. (2004). Les relations des agriculteurs au territoire au travers de la vente directe et de l'accueil à la ferme. Le cas de la région des Monts de Flandre. *Ruralia (Positions de thèse)* (15). Repéré le 21 mai 2012 à <http://ruralia.revues.org/1054>
- Malassis, L. (1996, juin). Les trois âges de l'agroalimentaire. *Agroalimentaria*, (2). Repéré en mai 2012 à http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/17732/1/articulo2_1.pdf
- Mathieu, N. (1998). La notion de rural et les rapports ville-campagne en France. Les années quatre-vingt dix. *Economie rurale*, (147), 11-20. Repéré le 25 janvier 2012 à http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ecoru_0013-0559_1998_num_247_1_5029
- Mathieu, N. (2004, juin). Relations ville-campagne : quels sens, quelle évolution ? *revue POUR*.
- Mor, E. (2011). Des initiatives locales européennes pour atteindre le facteur 4 ? *Développement durable et territoires*, 2 (1). Repéré le 19 juin 2012 à <http://developpementdurable.revues.org/8759>
- Muchnik, J., Requier-Desjardins, D., Sautier, D., & Touzard, J. M. (2007, septembre). Introduction : les Systèmes agroalimentaires localisés (SYAL), dossier "systèmes agroalimentaires localisés". *Economies et Sociétés - Cahiers de l'ISMEA (série "Systèmes agroalimentaires")*, (29), 1465-1484. Repéré le 03 septembre 2012 à http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/52/20/58/PDF/Fournier_the_local_agri-food_system.pdf
- Muchnik, J., Sanz Cañada, J., & Torres Salcido, G. (2008, novembre-décembre). Synthèse. Systèmes agroalimentaires localisés : état des recherches et perspectives. *Cahiers Agricultures*, 17 (6), 513-519. Repéré le 09 mai 2012 à http://www.jle.com/fr/revues/agro_biotech/agr/sommaire.phtml?cle_parution=3041&type=text.html
- Nanot B. (2007, juillet). *Fiche n°5 : l'occupation des terres*. Courrier des Statistiques, n°120.
- Nantes Passion, le magazine de l'information municipale (2011, septembre), n°216. Repéré à <http://www.nantes.fr>
- Poyade, G. (2011, 2 octobre). De quelques ingrédients au repas complet en bio. *Revue EcoBio*. Repéré le 03 juin 2012 à <http://www.echobio.fr>
- Pecqueur, B. (2006). Le tournant territorial de l'économie globale. *Espaces et sociétés*, 2 (124-125), p.17-32. Repéré le 03 septembre à www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2006-2-page-17.htm.
- Perrier-Cornet, P. (2003, juin). Quelles perspectives pour les campagnes françaises ? *Ceras - revue Projet*, (274). Repéré le 07 février 2012 à <http://www.ceras-projet.com/index.php?id=1537>.
- Praly, C., Chazoule, C., Delfosse, C., Saleilles, S. (2012, mai). Repenser l'échelle d'approvisionnement des cantines. Dans *Prigent-Simonin AH. & Hérault-Fournier C. (coord.) (Ed.) Au plus près de*

l'assiette : pérenniser les circuits courts alimentaires (p.169-186) LIPROCO Collaboration(s). Repéré le 4 septembre 2012 à <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00718210> (version 1)

Rieutort, L. (2009). Dynamiques rurales françaises et re-territorialisation de l'agriculture. *L'Information géographique*, 73 (1), 30-48. Repéré le 25 février 2012 à <http://www.cairn.info>

Vianey, G., Bacconnier-Baylet, S., & Duvernoy, I. (2006). L'aménagement communal périurbain: maintenir l'agriculture pour préserver quelle ruralité ? *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, (3), 335-372. Repéré le 24 janvier 2012 à <http://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2006-3-page-355.htm>.

Vidal, R. (2010, janvier 20). Proximités géographiques et distances culturelles entre la ville et l'agriculture. *Projet de paysage*. Repéré le 08 janvier 2012 à http://www.projetsdepaysage.fr/fr/proximites_geographiques_et_distances_culturelles_entre_la_ville_et_l_agriculture

▪ Mémoires et thèses

Bouard, S. (2011). *Les politiques de développement à l'épreuve de la territorialisation négociée, la province Nord de la Nouvelle-Calédonie* (Thèse de doctorat en Géographie, Université Paul Valéry - Montpellier III, 472 p.). Repéré à <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00656107/> (version 2 - 4 janvier 2012).

Buton, S. (2006). *La territorialisation de l'économie, du système alimentaire à la réinvention du territoire* (mémoire de recherche de maîtrise et de DEA, Université de la Rochelle, 106 p.). Repéré à http://bdeifec.free.fr/SAM/La_territorialisation_de_l_economie.pdf (Mis en ligne en février 2007).

Esposito-Fava, A. (2010). *Territorialisations et action agricole : quelles ressources et dispositifs pour quelles gouvernances ? Une analyse à partir des cas du Parc Naturel Régional du Marais du Cotentin et du Bessin, de Métropole Savoie et de Rovaltain* (Thèse de doctorat en Géographie, Université de Grenoble, 410 p.). Repéré à http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/66/54/PDF/these_Esposito-Fava.pdf (version 1 - 16 novembre 2010).

Pillon, A. (2011). *Le système alimentaire : un levier de développement durable pour les territoires sous influence urbaine : analyse comparative de stratégies alimentaires métropolitaines et des dynamiques à l'œuvre sur l'agglomération lyonnaise* (Rapport de thèse professionnelle en Mastère spécialisé ACTERRA, cursus GREF. Université Lyon Lumière 2-Agence d'urbanisme de Lyon, 232 p.). Repéré le 06 mars 2012 à <http://www.urbalyon.org>

Saidi, A. (2006). *Les Systèmes Agroalimentaires Localisés face à l'insécurité alimentaire : le cas du Système Oléicole dans l'Espace de Saïs-Meknès au Maroc* (Thèse en Sciences économiques, Université de Grenoble).

▪ Communications présentées lors d'une conférence ou d'un congrès

Fournier, S., & Muchnik, J. (2010). *L'approche "Systèmes agroalimentaires localisés" (Syal), un outil d'intervention pour le développement territorial ?* Communication présentée au Colloque international "Innovation et Développement dans l'Agriculture et l'Agroalimentaire". Montpellier, 28 juin au 1er juillet 2010, 15 p. Repéré en juin 2012 à http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/52/20/58/PDF/Fournier_the_local_agri-food_system.pdf

- INRA-CIRAD. (2011, 29 mars). DuALIne - Alimentation durable. Réflexion prospective. Paris, 29 mars 2011. Repéré à <https://colloque.inra.fr>
- Jean, S. (2010). *Gouvernance de l'agriculture dans les territoires urbains et périurbains. Processus et modalités de développement (session 1 à 3)*. Synthèse du colloque 420 dans le cadre du 78e Congrès de l'ACFAS. Université de Montréal, 11 et 12 mai 2010, 15 p. Repéré à http://www.vrm.ca/documents/Synthese_agriculture_ACFAS2010_1.pdf
- Lacroix, A.-J., Mollard, A., Pecqueur, B. (1998). Politiques de développement et rente de qualité territoriale des produits alimentaires. *Premières journées internationales recherche "Gestion des territoires ruraux sensibles"*. CEMAGREF Ed., Actes du Colloque, tome I, Clermont-Ferrand, 27-30 avril 1998. p.165-181
- Praly, C. (2007). *La difficile rencontre entre acteurs du monde agricole et collectivités territoriales : l'exemple de l'arboriculture de la Moyenne Vallée du Rhône*. Communication présentée au Séminaire « Prospective, Agricultures, Politiques publiques et Territoires » (PAPPET 1), 25 et 26 janvier 2007, 10 p., Le Pradel (Ardèche). Repéré à <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00617159> (version 1 - 26 août 2011).
- Rastoin, J.-L. (2006). *Vers de nouveaux modèles d'organisation du système alimentaire ? Approches stratégiques*. Communication présentée au Séminaire de recherche Produits de terroir, filière qualité et développement. Montpellier : France, 22 juin 2006, 11 p. Repéré à http://www.mshm.fr/IMG/nouveaux_modeles_d_organisation_du_systeme_agroalimentaire.pdf (version du 26 octobre 2006).
- Réseau Développement durable et territoires fragiles & CERDD. (2011). Reterritorialisation et développement durable : contraintes éconologiques et logiques sociales. (2011). Journée Interdisciplinaire sur le Développement Durable, Lille, 25 novembre 2011.
- SAFER Maine-Océan. (2009). *La question foncière : contexte et outils*. Communication présentée au Séminaire 2 du PALDU : "Avenir de l'agriculture périurbaine : points de vue d'élus et d'agriculteurs, outils et expériences pour la maîtrise du foncier agricole", Chapelle-sur-Erdre (Loire-Atlantique), 30 janvier 2009.
- Scheffer, S., & Dalido, A.-L. (2010). *Observer les circuits courts à l'échelle d'un territoire : proposition d'un modèle d'analyse spatiale des données, en termes de système d'information géographique*. Communication présentée au Séminaire international AEEA-SYAL "Dynamiques spatiales dans les systèmes agroalimentaires". Parme, 27-30 octobre 2010
- Service Municipal de Restauration Ville de Nantes (2006). *Commande publique et développement durable - Atelier denrées alimentaires*. Actes de la 3^e rencontre du Réseau Grand Ouest, Nantes, 31 janvier 2006. Repéré à http://www.reseaugrandouest.fr/IMG/pdf/Actes_RGO_31-01-06.pdf
- Ville de Nantes. Les rencontres de la commande publique responsable. Nantes, 29 mars 2011

▪ Pages Web / Documents sur Internet

- Abécédaire. Ma Ville Demain, inventons la métropole nantaise de 2030. Repéré à <http://www.mavilledemain.fr>
- Agreste - Pays de la Loire (2011, juin). « Une dynamique d'artificialisation toujours soutenue dans les Pays de la Loire : + 28 400 ha en quatre ans »
- Agreste - Pays de la Loire (2009, mars). « Les surfaces utilisées par l'agriculture reculent de 35 000 hectares en huit ans dans les Pays de la Loire »

- Auran, Chambre d'agriculture, Safer – CG44 (2006). *Éléments pour la mise en œuvre des dispositions de la loi relative au développement des territoires ruraux*. Repéré à <http://www.loire-atlantique.equipement-agriculture.gouv.fr/>
- Auran (2008, septembre). Diagnostic du territoire de Loire-Atlantique, « Équilibres, dynamiques et territoires ».
- Bellon S. (2008, avril). Qu'est ce que l'agriculture durable ? Repéré le 06 juin 2012 à <http://www.inra.fr>
- Centre Départemental de Documentation Pédagogique de l'Herault. (2007, Septembre). *Thém@doc - Manger trop ou trop peu*. Récupéré sur <http://www.crdp-montpellier.fr/themadoc/mangertrop/mangertropImp.htm> (Consulté en mai 2012).
- Conseil de développement de Nantes Métropole. (2012, mars 19). *Un enjeu pour le projet de territoire 2030 - Economie, alimentation, environnement, climat...* Repéré le 27 avril 2012, à http://www.nantes-citoyennete.com/ACTU/120319_Legendre.html
- Chambre régionale d'Agriculture (2010, février). Observations foncières en Pays de la Loire
- Direction Régionale de l'Équipement Pays de Loire (2008, mars). *Armature urbaine en Pays de la Loire*
- DRAAF Rhône-Alpes (2010). Guide « Favoriser une restauration collective de proximité et de qualité ». Repéré à http://draaf.rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/guide_mise_en_ligne_cle8d5ec4.pdf
- DREAL Pays de la Loire (2011). Atlas des Paysages de Loire-Atlantique. Repéré en février 2012 à <http://www.paysages.loire-atlantique.gouv.fr>
- Guide « Les bonnes pratiques pour le développement de l'économie de proximité ». Repéré le 30 avril 2012 à <http://www.scribd.com/doc/75551892/Guidefr>
- Helin, J.-C., & Struillou, J.-F. (octobre 2007). *Evaluation juridique des premiers SCOT : SCOT de la métropole Nantes Saint Nazaire*. GRIDRAUH. Repéré en juin 2012 à http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/contrats_de_recherche/evaluation_scot/47fb3da554b1e.pdf
- Le Code des marchés publics se refait une beauté. (2011). Repéré à <http://www.localtis.info>
- Les producteurs locaux à la rencontre des élèves de l'école Champenois à Nantes. (2011, 24 octobre). Repéré le 05 juin 2012 à <http://www.consommer-responsable.fr>
- Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la forêt (14 janvier 2010). *Améliorer l'offre en restauration collective*. Repéré à <http://agriculture.gouv.fr/ameliorer-l-offre-en-restauration>
- Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la forêt (2004, avril). *Renforcer le lien entre agriculteurs et consommateurs - Plan d'action pour développer les circuits courts*, 4 p., issu d'un groupe de travail réuni au cours du premier trimestre 2009 (nommé ci après le groupe de travail Barnier)
- Synthèse de Guillaume Wagner et Fabien Valorge (2012, 16 avril). 4e émission de Radio Transfo. Repéré à <http://www.france.cuma.fr/dossiers/ateliers-de-transformation-circuits-courts/cr-radio-transfo-nb04>
- Syndicat mixte du Schéma de cohérence territoriale de la métropole Nantes Saint-Nazaire. *Rapport de présentation 2 - État initial de l'environnement et Rapport de présentation 1 - Diagnostic*
- Terrasson, L. (2010, février). Du bio à Nantes ! Repéré à <http://www.cuisinecollective.fr/dossier/divers/articles.asp?id=281>
- Terres d'Europe-Scafr d'après Safer et Service de la statistique et de la prospective (SSP) du ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire (2012). *Le prix des terres*, p. 33. Repéré à <http://www.proprietes-rurales.com>

Terres en Villes (assoc.). (2009). *La gouvernance alimentaire des agglomérations françaises et la relocalisation des productions agricoles*. Repéré à <http://www.terresenvilles.org>
<http://insee.fr>
<http://www.terredeliens.org>
<http://www.villebouguenais.fr>
<http://www.fnab.org>
<http://www.ouest.cuma.fr>
<http://www.legifrance.gouv.fr>
<http://www.reseaugrandouest.fr>
<https://www.tan.fr>
<http://inra.fr>
<http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr>
<http://www.agrilianet.com/territoire/pays-de-la-loire.html>
<http://territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/enjeux-thematiques/dynamiqueterritoriales?ind=1401>
<http://www.legifrance.gouv.fr>
<http://ores.paysdelaloire.fr/>

▪ Documents inédits (non publiés)

Berriet-Sollic, M., Déprés, C., & Trouvé, A. (2005). La territorialisation de la politique agricole en France. Vers un renouvellement de l'intervention publique en agriculture ? *Document de travail, INRA-ENESAD, UMR CESAER*, 13 p. Repéré le 14 mars 2012 à http://www2.dijon.inra.fr/esr/publications/docs/WP2005_6.pdf

Brechet, J.-P., & Le Velly, R. (2010). Le marché comme rencontre d'activités de régulation. Innovations pour l'approvisionnement bio et local de la restauration collective. *Document de travail LEMNA, version 1 - 27 octobre 2010*, 23 p. Repéré à http://hal.inria.fr/docs/00/54/63/27/PDF/LEMNA_WP_201034.pdf (version 1 - 14 décembre 2010).

Chambre d'agriculture Loire-Atlantique (2012). *La restauration collective sur Nantes Métropole*

Debuyst, F. (s.d.), Logiques et sens des approches territoriales - Simposio ESE 4. Repéré à <http://www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal-bruxelles/ESE/ESE-4-DEBUYST.pdf>

DGDU-SCCU (2009). *Métropole verte et bleue*

Gachet, E. (2010, 30 novembre). Agriculture et Collectivités : le territoire à la croisée des enjeux ? Repéré à http://blog.elusvertsdenantes.org/public/Digest_TerritoireAgricultureCollectivites_101130.pdf

Marty, P. (à paraître). *Les appropriations urbaines de la question agricole, de l'après-guerre à nos jours*. Thèse en Aménagement du territoire, Sabine Barles (dir.). Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Nantes Métropole (2012). *Observatoire des espaces de l'AURAN*

Thureau, Ruault, & Le Guen (2009). La place de l'agriculture dans le développement urbain: le point de vue d'élus des agglomérations de Nantes, Angers et Le Mans. *Soumis pour publication à la revue Ruralia*

Liste des tableaux

Tableau 1 Croissance démographique entre 1999 et 2006 selon l'échelle d'étude	31
Tableau 2 Répartition des ménages selon la catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence en 2008 selon l'échelle (en %)	32
Tableau 3 Comparaison de contexte agricole (SAU et exploitations agricoles) entre 1988 et 2000.....	39
Tableau 4 Loire-Atlantique/Agglomération nantaise et Haute-Garonne/Grand-Toulouse, population et superficie, 2006.....	45
Tableau 5 Fruits et légumes dans la nomenclature NST utilisée pour la base SITRAM.....	47
Tableau 6 Bilan des flux de fruits et légumes, Loire-Atlantique (a) et Haute-Garonne (b), 2006, kt.	48
Tableau 7 Disponibilités, fruits et légumes, France, Loire-Atlantique et Haute-Garonne, kg/hab/an, 2006	49
Tableau 8 Flux entrants (a) et sortants (b) de fruits et légumes en quantité (ktonnes redressées) en 2006, Loire-Atlantique	54
Tableau 9 Fruits et légumes. Extraction locale (EL), consommation nette (DMC), capacité d'exportation (EL-DMC), taux d'autosuffisance potentielle (EL/DMC), Agglomération nantaise (a) et Grand Toulouse (b), 2006.	56
Tableau 10 Bilan des flux de légumes (a) et fruits (a), Haute-Garonne et premier cercle et Loire-Atlantique et agglomération nantaise, 2006, kt.	57

Liste des figures

Figure 1 (dé) – (re) localisation & (dé) – (re) territorialisation du système alimentaire	28
Figure 2 Les contours 2010 de l'aire urbaine de Nantes et de Nantes Métropole	31
Figure 3 Évolution de la répartition du territoire de Nantes Métropole selon l'affectation des sols (% , ha)	33
Figure 4 Évolution et répartition de la consommation d'espaces par l'urbanisation sur Nantes Métropole (ha/an)	34
Figure 5 Part en 2010 des principales occupations des territoires en % de la surface totale du territoire concerné	36
Figure 6 Dynamisme agricole par intercommunalités en Loire-Atlantique – 2008.....	37
Figure 7 Répartition géographique des productions en Pays de la Loire en 2000	41
Figure 8 La Loire-Atlantique (a) et la Haute-Garonne (b) et leurs groupes/cercles d'approvisionnement/de diffusion.....	51
Figure 9 Origine (a) et destination (b) des flux de fruits et légumes en Loire-Atlantique, % masse	52
Figure 10 Origine (a) et destination (b) des flux de fruits et légumes en Loire-Atlantique %, t.km	52
Figure 11 Loire-Atlantique : origine (a) et destination (b) des fruits et légumes en 2006 en % cumulés, en fonction de la distance moyenne d'approvisionnement (Dm), km.	54
Figure 12 Répartition du nombre de repas annuels servis selon le secteur de la Restauration Hors Domicile (RDH) au sein de Nantes Métropole (structures enquêtées) (a) et en France (b) en %.....	79
Figure 13 Volumes de marchandises traités (en tonnes) entre le 1er mars et le 30 mars 2012	80
Figure 14 La restauration collective au cœur d'une dynamique globale	91

Sommaire

Résumé.....	2
Remerciements	3
Introduction	4

Partie 1 Vers la relocalisation et la reterritorialisation du système alimentaire 13

Chapitre 1 Contexte de la délocalisation et de la déterritorialisation du système alimentaire..... 13

I. Qu'entend-t-on par système alimentaire délocalisé et déterritorialisé ?	13
A. La déterritorialisation de la production agricole.....	13
B. La déterritorialisation de l'approvisionnement alimentaire	14
II. L'évolution vers une agriculture modernisée soutenue par la politique publique agricole à l'origine de la déterritorialisation de la production agricole	15
A. Caractéristiques du modèle de production composant le système alimentaire agro-industriel	15
B. L'organisation sectorielle du système de production relayée par la politique publique agricole	16
C. La modernisation de l'agriculture et son désintérêt pour le territoire	17
III. Les rapports ville-agriculture et ville-alimentation en jeu	18
A. Un détournement mutuel de la ville et de l'agriculture	18
B. Évolution de l'alimentation et des rapports au territoire	19

Chapitre 2 Contexte de la relocalisation et reterritorialisation du système alimentaire..... 21

I. Vers un (des) système(s) alimentaire(s) « alternatif(s) »	21
A. La remise en cause du modèle agricole	21
B. L'évolution des attentes et des comportements sociaux en matière agricole et alimentaire	23
C. Un cadre institutionnel favorable à l'émergence de la reterritorialisation du système alimentaire ..	25
II. La reterritorialisation et la relocalisation du système alimentaire : des processus distincts mais fortement liés.....	26

Partie 2 Quelle perspective de relocalisation et de reterritorialisation du système alimentaire dans le cas de l'agglomération nantaise ? 30

Chapitre 1 Panorama général des territoires étudiés 30

I. Contexte démographique et socio-économique	30
II. Quelle réalité de l'agriculture ?	33
A. Fragilité des espaces agricoles.....	33
B. Dynamique de l'économie agricole	36

Chapitre 2 Quelle(s) potentialité(s) pour un approvisionnement local de l'agglomération nantaise en fruits et légumes ? 43

I.	Objectif de l'étude, présentation des sources et de la méthode utilisées	43
A.	Objectif de l'étude	43
B.	Sources et méthodes utilisées	45
II.	Résultats et discussion	48
A.	Bilan global	48
B.	Provenances et destinations.....	51
III.	Quelle couverture des besoins en fruits et légumes des agglomérations nantaise et toulousaine en 2006 ? 55	
A.	Quelles possibilités pour un approvisionnement proche ?.....	55
B.	Un territoire autosuffisant pour les agglomérations ?	57
C.	Conclusion	58

Partie 3 Quelle mise en œuvre de la reterritorialisation et de la relocalisation du système alimentaire sur le territoire de l'agglomération nantaise ?

Chapitre 1 Agir sur la ressource et l'activité agricoles

I.	La protection par les documents de planification	60
A.	Un intérêt croissant accordé à la protection des espaces agricoles	60
B.	Quelle prise en compte de l'agriculture et de ses espaces dans le SCoT et dans les PLU ?	62
C.	Limites relatives à la prise en compte de la question agricole dans le SCoT et <i>in fine</i> dans les PLU ...	66
II.	Des politiques pour faire vivre les espaces agricoles et l'enjeu du renouvellement des relations entre la ville et l'agriculture.....	69
A.	La mise en place d'une politique foncière	69
B.	Vers un décloisonnement des relations monde urbain / monde agricole ?	73

Chapitre 2 Agir sur l'organisation et la gestion des flux alimentaires, sur la logistique, la distribution et la commercialisation

I.	Éléments de contexte des circuits courts	77
A.	Les circuits courts alimentaires	77
B.	Restauration collective, restauration scolaire	78
II.	La cuisine centrale de Nantes : une opportunité pour la ville de porter une démarche territoriale et de maîtriser une partie des flux alimentaires.....	81
A.	Évolution de la qualité recherchée	81
B.	Des marges de manœuvre limitées pour introduire des produits biologiques et surtout locaux.....	83
C.	Un enjeu fort pour la ville : construire un lien avec le territoire et ses acteurs	90

Liste des sigles et abréviations utilisés	97
---	----

Entretiens réalisés	98
---------------------------	----

Bibliographie	99
---------------------	----

Liste des tableaux et figures	106
-------------------------------------	-----

Sommaire	107
----------------	-----